HOUSE OF COMMONS
CANADA

BUILDING A BRIGHTER FUTURE FOR URBAN ABORIGINAL CHILDREN

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

John Godfrey, M.P.
Chair
Subcommittee on Children & Youth at Risk

June 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

103-06259/

BUILDING A BRIGHTER FUTURE FOR URBAN ABORIGINAL CHILDREN

Report of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities

Judi Longfield, M.P.
Chair

John Godfrey, M.P.
Chair
Subcommittee on Children and Youth at Risk

June 2003

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

Judi Longfield

VICE-CHAIRS

Eugène Bellemare

Monte Solberg

MEMBERS

Peter Adams

Libby Davies

Norman Doyle

John Finlay

Peter Goldring

Jim Gouk

Monique Guay

Tony Ianno

Ovid Jackson

Gurbax Malhi

Larry McCormick

Raymond Simard

Larry Spencer

Diane St-Jacques

Suzanne Tremblay

CLERK OF THE COMMITTEE

Danielle Belisle

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Chantal Collin
Kevin B. Kerr

SUBCOMMITTEE ON CHILDREN AND YOUTH AT RISK OF THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

CHAIR

John Godfrey

MEMBERS

Sébastien Gagnon
Loyola Hearn
Wendy Lill
Anita Neville
Larry Spencer
Diane St-Jacques
Tony Tirabassi
Alan Tonks

CLERKS OF THE SUBCOMMITTEE

Danielle Belisle
Jeremy LeBlanc

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Julie Cool

THE STANDING COMMITTEE ON HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT AND THE STATUS OF PERSONS WITH DISABILITIES

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108 (1)*(a)(b)*, your committee established a subcommittee and assigned it the responsibility of examining children and youth at risk.

The Subcommittee studied the status of Aboriginal children 0 to 12 years of age living in urban areas and submitted its report to the Committee.

Your committee adopted the following report which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

URBAN ABORIGINAL PEOPLE IN CANADA: A BRIEF OVERVIEW 5

- Jurisdiction 6
- Culturally Relevant Programming 7

URBAN ABORIGINAL CHILDREN: WHAT WE HEARD 9

- Poverty 10
- Mobility 10
- Single-Parent Families and Families Headed by Young Mothers 11

PUBLIC POLICY AND URBAN ABORIGINAL CHILDREN 12

BUILDING ON EXISTING EXPERTISE IN THE URBAN ABORIGINAL COMMUNITY 14

URBAN ABORIGINAL STRATEGY 14

PUBLIC POLICY CHALLENGES 16

- Health 17
- Child Welfare 17
- Education 19
- Maintaining Cultural Identity 20
- Disability 20

FEDERAL GOVERNMENT PROGRAMS SUPPORTING URBAN ABORIGINAL CHILDREN 21

- Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities 21
- Community Action Plan for Children (CAPC) and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) 22
- Gap in Services for Children Between the Ages of 6-12 23
- Fetal Alcohol Syndrome/Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE) Initiative 24

AREAS OF JURISDICTION 24

CONCLUSION 25

LIST OF RECOMMENDATIONS 27

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 31
APPENDIX B — LIST OF BRIEFS 35
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 37
MINUTES OF PROCEEDINGS 39

INTRODUCTION

The Throne Speeches inaugurating both the First and Second Sessions of the 37th Parliament have made commitments to Aboriginal people in Canada, and more particularly, to Aboriginal children. The commitment to close the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children was re-emphasized in the 2003 budget, with investments in child care and early learning, support to Aboriginal languages and culture, and an expansion of the Urban Aboriginal Strategy.

The Subcommittee on Children and Youth at Risk initiated a study in 2001 on the conditions of Aboriginal children in Canada, dividing the study into four phases in order to reflect the different jurisdictional realities between on and off-reserve Aboriginal people and the different policies and programs for children in the pre-school years (pre-natal to age six) and the middle years (ages six to twelve). In June 2002, the Subcommittee tabled the first of this series of reports, *Building on Success*, on the condition of First Nations children from the prenatal period to age six living on reserve. In that report, we recognized the need for horizontal collaboration between federal government partners, urging all federal departments with programs for First Nations families and young children living on Canada's reserves to create an integrated policy framework for the development of young First Nations children. We also recommended the implementation of pilot projects in selected First Nations communities to integrate and harmonize the programs and services for on-reserve children from the prenatal period to age six.

This report examines the conditions and needs of urban Aboriginal children from the prenatal period to age twelve. While we originally set out to examine the conditions of off-reserve children from ages 0-6, we quickly became aware of the great diversity among off-reserve Aboriginal people, both in terms of geographical location and in terms of their status and entitlements. For example, the services available to Aboriginal children in small, remote communities differ considerably from those in large urban centres. Likewise, there are significant differences in eligibility for federal government programs and services between status and non-status Indian children, Inuit people outside their communities, and Métis children. Given the limited time available for this study, and our intention to develop targeted and relevant recommendations, we decided to focus on Aboriginal children in Canada's urban centres. At the same time, witnesses noted that the division of the study by age group risked overlooking the need for continuity between early and middle childhood programs and systems. Thus the Subcommittee decided to focus the study on urban Aboriginal children from the prenatal period to age twelve.

The final phase of the study, an examination of the condition of Aboriginal children from the age 6 to 12 living on reserve will be carried out in the autumn of 2003. We acknowledge that, in focusing the current study on urban Aboriginal children, the Subcommittee has not addressed the conditions of off-reserve Aboriginal children in northern, remote and rural areas. We recognize that, while some of the recommendations arising from the three studies will be relevant to these children, they may face other

challenges which have not been addressed. The Subcommittee may consider this gap at a later date.

Simultaneous to this study, the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples is examining the issue of urban Aboriginal youth. It is our hope that, together, these two studies will bring to light issues of importance to Aboriginal children and youth in our cities and propose a continuum of solutions to address their needs.

In order to gain an appreciation of the challenges facing urban Aboriginal children, the Subcommittee heard from a wide cross-section of witnesses representing Aboriginal organizations at the national and local levels, service-providers who work with urban Aboriginal children, researchers, and representatives of federal government departments who deliver programs to urban Aboriginal children. This report will also draw on testimony from the first phase of the study on on-reserve Aboriginal children, where appropriate, recognizing that many Aboriginal people move between reserves and urban areas, and that there are many issues common to Aboriginal children whether they live on reserves or in cities.

In this report, the Subcommittee has attempted to capture the main strengths and challenges of Aboriginal children and their families in our cities. We acknowledge that the scope of this study did not allow us to examine in detail some of the issues which are key to the well-being of urban Aboriginal people, such as housing and access to employment. We also recognize that a family-enabling society must create the conditions in which the urban Aboriginal family, in its broadest sense, can access and mobilize services to improve the quality of life of its children in a holistic way. The creation of a family-enabling society, for many Aboriginal people, will require support for healing from the "multi-generational grief resulting from colonization."[1] and a recognition that:

> ... the distinct nature of Aboriginal child poverty in Canada are rooted in the multi-generational experiences of residential schools; wardship through the child welfare system; and economic, social, and political marginalization from mainstream Canadian society.[2]

The Subcommittee has heard from remarkable witnesses who testified to the hope, strength and dedication which exists in the urban Aboriginal community. In the words of one witness:

> Most social programs have targeted deficiencies in Aboriginal communities and the health and social deficits of Aboriginal children and they have not started from the

---

1 SCYR, *Evidence*, Ms. Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada) March 26, 2003(1605).

2 SCYR, *Evidence*, Mr. Rick Lobzun (National Association of Friendship Centres) February 5, 2003 (1540.)

inherent strengths of indigenous communities and their well earned reputation for resilience.[3]

The Subcommittee recognizes the importance of building on this strength, and re-emphasises the importance of the commitment made in *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan* to recognize that Aboriginal people must participate fully in the design and delivery of programs affecting their lives and communities. We also recognize the need for better coordination between the federal, provincial/territorial and municipal levels of government in creating family-enabling conditions for urban Aboriginal people. We believe that the federal government has a moral obligation to provide leadership in engaging Aboriginal people and all levels of government to work toward building better futures for urban Aboriginal children.

Not only is a concerted effort to improve the lives of urban Aboriginal children important in recognition of our obligation to them as members of our society, and in recognition of their future importance in the labour force, but also in light of international obligations undertaken by the government of Canada. As signatory to the *United Nations Convention on the Rights of the Child*, Canada has recognized that children belonging to indigenous groups have the right to participate freely in cultural life as well as receive health care and social security to ensure an adequate standard of living. The outcome document of the United Nations Special Session on Children, *A World Fit for Children*, urged all members of the society to make commitments to eradicate poverty and to provide care and education for each child in such a way that no child is left behind. Both the *Convention on the Rights of the Child* and *A World Fit for Children* recognize the central role of parents and families as well as the important role of the State in protecting the rights of children.

We are at an important juncture in which to address the challenges of urban Aboriginal children in Canada. In *Gathering Strength: Canada's Aboriginal Action Plan*, the Government of Canada recognized that "an investment in Aboriginal people begins with an investment in children". In the Early Childhood Development Agreement signed between the federal government and the provincial and territorial governments in 2000, governments agreed to "work with the Aboriginal people of Canada to find practical solutions to address the developmental needs of Aboriginal children." In the past two Speeches from the Throne, the government has pledged its support for closing the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children, recently announcing measures to expand the Aboriginal Head Start Program for Aboriginal children living on and off reserve, to enhance and expand the First Nations and Inuit Child Care program, to intensify its efforts to address Fetal Alcohol Syndrome/Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE) in First Nations communities on reserve, and to conduct a national survey on Aboriginal children.

---

[3] SCYR, *Evidence*, Dr. Jessica Ball (University of Victoria) April 9, 2003 (1530).

The necessity to address the needs of urban Aboriginal children has also been identified in recent research on urban Aboriginal communities. A recent report by the Canadian Policy Research Network noted that:

> ... the demographic profile of Aboriginal people in cites suggests that special efforts should be placed on initiatives that respond to the circumstances of Aboriginal women, youth and children in cities.[4]

It is our hope that the recommendations arising from this report will help bring about an environment in which the strengths and resiliency of urban Aboriginal communities can be more thoroughly supported and nurtured, such that the gap in life chances between Aboriginal and non-Aboriginal children might be closed at last.

---

[4] Katherine Graham and Evelyn Peters. *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*. Canadian Policy Research Networks, 2002. p.iii.

BUILDING A BRIGHTER FUTURE FOR URBAN ABORIGINAL CHILDREN

URBAN ABORIGINAL PEOPLE IN CANADA: A BRIEF OVERVIEW

Canada's Census data show slow, but steady, growth among Aboriginal people residing in the nation's cities. In 2001, almost one-half (49%) of Aboriginal people lived in urban areas.[5] The urban Aboriginal population, significantly younger than the non-Aboriginal population and experiencing a birth rate 1.5 times greater than that in the non-Aboriginal population, will represent an important component of the future labour force of urban areas. Moreover, urban Aboriginal people are disproportionately concentrated in Western Canada, with approximately one quarter of all Aboriginal people living in one of ten metropolitan areas.

Aboriginal people in Canada's cities include people from diverse Aboriginal backgrounds and nations; people who were born in the city, and others who migrated to a city from a Métis settlement, First Nation reserve, or northern community. There is also much diversity within the urban Aboriginal population in terms of educational attainment, income, employment and migration patterns. For example, Aboriginal single parents and unattached individuals in Winnipeg are particularly concentrated in the inner city, where 85% of Aboriginal households live in poverty, while Aboriginal people in neighbourhoods outside the inner city approach city averages in terms of education and income. Witnesses noted that, despite their differences, many urban Aboriginal people share a common experience of institutionalized racism and discrimination, as well as the challenge of maintaining their cultural identity. In the words of one witness:

> *Aboriginal peoples living off reserves span the socio-economic categories. They include the very poor, the middle classes and the very wealthy. Children from these families live and function in a world outside their family life that can be disrespectful and non supportive of their cultural identity. Without cultural supports outside the home, they often find it difficult to establish good self-esteem and a strong sense of who they are. These children are also at risk.*[6]

The Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP), mandated in 1991 to investigate the evolution of the relationship among Aboriginal peoples (Indian, Inuit and Métis), the Canadian government, and Canadian society as a whole, documented challenges faced by urban Aboriginal people. Several witnesses to this Subcommittee expressed disappointment that many substantive recommendations from the Royal Commission on Aboriginal Peoples had not been implemented. Recognizing the progress made by the Government of Canada on several of the RCAP recommendations, the

---

5 Urban areas are defined in the Census as places with a population over 1,000.

6 SCYR, *Evidence*, Ms. Deborah Wright (Congress of Aboriginal Peoples), February 5, 2003, (1530).

Subcommittee wishes to acknowledge that a number of the issues discussed in the RCAP's review of urban Aboriginal people in 1996 remain unresolved today. Mr. Calvin Hanselmann, researcher with the Canada West Foundation who has extensively researched urban Aboriginal policy-making in Western Canada noted:

> *... many Aboriginal people are falling through the cracks. That is the case. That was the case in the early nineties, and it continues to be the case in the early 21st century.*[7]

Some of the policy challenges which emerged in this study remain the same as when the RCAP report was written, most notably those of jurisdictional incongruence and the need for culturally-relevant and culturally-specific programs.

Jurisdiction

Despite the fact that the majority of Aboriginal people live off reserve, their needs have been largely over-looked by public policies and programs as a result of disagreements over jurisdiction. The federal government has historically claimed responsibility for First Nations on reserves and Inuit in Inuit communities, but not for off-reserve Aboriginal people. Many provincial governments have maintained that the federal level is responsible for all Aboriginal people, and, until recently, have largely limited their responsibility for off-reserve Aboriginal people to programs and services available to the general population.

Supported by the Aboriginal Secretariat in the Privy Council Office, the Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians is an advocate for Métis and Non-Status Indians within Cabinet. In his presentation before the Subcommittee, the Federal Interlocutor noted that, "of the almost $8 billion per year that the Government of Canada invests in Aboriginal-specific programming of various kinds, almost 90% goes to assist first nations people on reserve — that is, less than one-third of the total aboriginal population".[8] Recognizing that the funding to on-reserve Aboriginal people covers many expenses, such as basic programs and services, which are provided for urban Aboriginal people by other levels of government, and emphasizing the importance of maintaining funding levels to First Nations people on reserves, the Subcommittee is nonetheless concerned at the low level of funding by the federal government for the specific needs of urban Aboriginal people.

The Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians also noted that, off reserve, 22 federal departments currently deliver eighty programs to Aboriginal people in a relatively uncoordinated fashion. Thus the jurisdictional web in which urban Aboriginal policy-making takes place includes silos both within and between the municipal, provincial

---

7 SCYR, *Evidence*, Mr. Calvin Hanselmann (Canada West Foundation) February 12, 2003, (1700).

8 SCYR, *Evidence*, Hon. Ralph Goodale (Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians), February 19, 2003, (1520).

and federal levels of government. The federal government's Urban Aboriginal Strategy (UAS), which attempts to break down these silos and to foster better collaboration, will be discussed later in this report.

Culturally Relevant Programming

Urban Aboriginal people receive services from all levels of government, from mainstream service organizations as well as from non-profit Aboriginal organizations. While many urban Aboriginal families and children require supportive services, we were told that these are not always accessible or relevant for urban Aboriginal people.

The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples commented that "many urban services designed for the general population are not culturally relevant to Aboriginal people."[9] The need for culturally-relevant programming for urban Aboriginal people was repeatedly raised by witnesses in relation to a broad range of supports. The issue of cultural relevance, for many of the witnesses, included the need for services to be holistic, easy to access, non-threatening, and available in the language of the participants.

We heard that, while many mainstream organizations tend to deal with specific issues in isolation, Aboriginal people come from a more holistic perspective which incorporates the emotional, intellectual, spiritual and physical components of the family. An example was provided of a program which addressed Fetal Alcohol Syndrome by engaging women in talking circles:

> *When they sat together as a committee, they realized very quickly that simply going out to community members and providing them information about fetal alcohol syndrome was not enough. This is because in order to talk about fetal alcohol syndrome we need to talk about addictions, and in order to talk about addictions we need to talk about multi-generational grief resulting from colonization.* [10]

We heard that knowing how to access services, and feeling comfortable accessing those services are challenges for urban Aboriginal parents. In the words of a representative of Pauktuutit (the Inuit Women's Association):

> *I know there are a lot of Inuit in urban settings throughout Canada, and many more are coming into the cities to escape violence. I know a lot of them are not educated to your southern standard, so to speak, and a lot of times they don't know enough about where to go for assistance, how we get our education, how we get our medical looked after, or how we get our children involved at the community level. These are the kinds of things we are faced with.* [11]

---

9 Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Volume 4, p. 554.

10 SCYR, *Evidence*, Ms. Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada), March 26, 2003, (1605).

11 SCYR, *Evidence*, Ms. Veronica Dewar (President Pauktuutit), February 12, 2003, (1635).

A witness who works with young urban Aboriginal single mothers noted:

> *Contacting community resources can often be more challenging than we'd like to believe. Knowing how to find community supports often requires a skill level that isn't there for people with lower literacy and lower education levels. Low self-confidence also proves to be a major barrier that goes hand-in-hand with the lower skill levels as people often feel inadequate and incapable of making positive changes in their lives.*[12]

Given that the need for support services to urban Aboriginal people is so high, and that their access to those services are improved when they are provided in a culturally-relevant way, it seems clear that programs and services aiming at improving the well-being of Canadian children need to consider delivery mechanisms which can respond to the urban Aboriginal cultural reality.

The federal government provides funding for services to urban Aboriginal people indirectly in programs available to the general population. These programs include, among others, the Early Childhood Development Initiative (ECDI)[13], the Community Action Plan for Children (CAPC), the Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) and Health Canada's Fetal Alcohol Syndrome /Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE) Initiative.

Where funds are flowed from the federal government through provincial and territorial governments, or in collaboration with those governments, it is incumbent on each provincial/territorial government to determine whether any portion of the funding should be targeted specifically for the off-reserve Aboriginal population. For example, the Community Action Plan for Children (CAPC) and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) are governed by administrative Protocols, signed at the ministerial level between the federal government and each province and territory. The Protocols set out the terms and conditions for the management of CAPC and CPNP in each province/territory, identify funding priorities and demonstrating the commitment of the two levels of government to support communities for the benefit of children at risk. While some provincial governments have identified services to Aboriginal people as a priority, others have not. This results in disparities in the availability of Aboriginal-specific programs and services across the country.

Although this Subcommittee has not explored the institutional mechanisms which could be put in place to ensure that funds be put aside for culturally-relevant programs to urban Aboriginal people, both in discretionary program funding by federal government departments and in federally-transferred funds to provincial/territorial governments, we wish to flag the importance of examining this issue further. This is particularly important

---

12 SCYR, *Evidence*, Ms. Nadine Egler-Wiome (Rainbow Youth Centre), April 30, 2003, (1615).

13 The Government of Quebec does not adhere to the federal/provincial/territorial Early Childhood Development Agreement. It receives its share of funding from the Government of Canada for early childhood development programs and services through the Canada Health and Social Transfer (CHST).

for programs and services in areas where statistical evidence indicates a gap in well-being between Aboriginal and non-Aboriginal people.

URBAN ABORIGINAL CHILDREN: WHAT WE HEARD

The important role of children in Aboriginal families and communities has been well documented and was reinforced by witnesses. The report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples noted:

> *Two themes stand out in presentations by Aboriginal people at our public hearings: the overwhelming concern for the well-being of children, and the belief that families are at the crux of personal and community healing.*[14]

While Aboriginal children represent the fastest growing segment of Canada's youth population, they continue to lag behind the Canadian average on socio-economic indicators of wellness such as infant mortality, incidence of Sudden Infant Death Syndrome, and disability rates. Urban Aboriginal children are approximately twice as likely as non-Aboriginal children to live in single-parent households, to be poor, and to have moved in the previous year. They are four times as likely to be born to adolescent parents and to have experienced hunger.

The Subcommittee heard very disturbing testimony from service-providers across the country about the conditions in which many urban Aboriginal children are living. This includes their growing over-representation in the child welfare system, high levels of disabilities such Fetal Alcohol Syndrome and Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE), and disproportionate rates of school drop-out. Summarizing the input she had received from young parents in a program she co-facilitates in Regina, one witness told us:

> *The young parent program participants spoke about young, urban Aboriginals who are, and I quote: "Living the life as they know it". Parenting as they were parented, coping as they see their parents cope and meeting financial needs in the same way that they know their parent's financial needs are being met. As often passed on through the generations, young, urban, Aboriginal parents are coping with poverty, isolation, homelessness, reduced support systems, addictions, violence, de-culturalization, low self-esteem and little self-worth.*[15]

While it is important to acknowledge the challenges facing urban Aboriginal children and their families, it is equally important to recognize that many Aboriginal communities and groups have made impressive improvements in education levels, reductions in infant mortality rates and substance use.[16] For example, data from the 2001 Census indicates that the share of Aboriginal people with post-secondary qualifications

---

[14] Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, Vol. 3, Chapter 2, Section 1.1.

[15] SCYR, *Evidence*, Ms. Nadine Egler-Wiome (Rainbow Youth Centre), April 30, 2003, (1615).

[16] Health Canada. Backgrounder: Improving the Health of Canada's Aboriginal People.

increased importantly from 33% to 38% between 1996 and 2001. It is also important to recognize the diversity which exists in the urban Aboriginal community, particularly in terms of educational attainment and income.

Poverty

Urban Aboriginal people have higher rates of labour force participation and employment rates than Aboriginal people on reserves. While there is a growing Aboriginal middle class in cities, it is important to note that urban Aboriginal people disproportionately live in poverty.

Data from the 1996 Census indicates that approximately 55.6% of Aboriginal people in cities were living in poverty. Several witnesses described the realities of this poverty for urban Aboriginal families, including the inability to provide the basic necessities such as food, housing, and transportation. We also heard that Aboriginal people in some western Canadian cities are being further concentrated into geographical pockets of deep poverty in what appears to be the emergence of ghettos.

Urban Aboriginal children disproportionately live in single-parent families and families led by young mothers, circumstances which predispose them to high levels of poverty. Approximately 45% of urban Aboriginal children from birth to age five are in a lone-parent family with 39% of Aboriginal single mothers earning less than $12,000 per year.

Mobility

The lives of many urban Aboriginal children often include frequent moves, both within a given city/town and between urban and rural/reserve areas. As a result of the regular moving from urban area to reserve, otherwise known as the "churn factor", there are important links between conditions and programs on reserve and off reserve. Good public policy by federal government departments with programs for Aboriginal people requires, therefore, that consideration be given to the impacts of programs on Aboriginal people both on and off reserves.

Witnesses described the impact of frequent moving on children and their families. They noted that the lack of a permanent address or phone number made it difficult to access services with waiting lists, such as subsidized daycare. Participation in ongoing services, such as Aboriginal Head Start programs, are jeopardised when children move to new neighbourhoods across the city and parents are unable to provide transportation. Several witnesses also discussed the impact of frequent moves on the ability to establish trusted service relationships and social support networks in neighbourhoods or communities.

We know these frequent moves contribute to family stress and distress, and are particularly hard on children. Instability in the home, as we all know, makes it harder for children to get on with the business of growing up, succeeding in school, and reaching their full potential as they move into post-secondary education and ultimately become members of the workforce. The result of this instability deriving from high mobility is particularly pronounced in major urban centres. Yet the somewhat artificial distinctions determining which level of government provides services makes it that much harder to provide support to these families at risk.[17]

The Subcommittee heard that many Aboriginal people move on and off reserve to access appropriate services for their children. Some families, such as those with children with disabilities, have few choices but to relocate to urban areas. These families leave reserves, either because the infrastructure on the reserve is not accessible to children with mobility impairments, or because specialized services are only available in urban areas.

Witnesses told us that Aboriginal persons find it difficult to navigate the complex social service systems of the urban environment to access service for themselves and for their children. Whether this involves filling in forms to register for coverage by the provincial medical system or finding the services they need, the process can be intimidating for newcomers to the city.

Single-Parent Families and Families Headed by Young Mothers

Aboriginal children in Canadian cities are more than twice as likely as non-Aboriginal children to be in single-parent households and three times as likely to be born to teen-age mothers. Single-parent urban Aboriginal families are usually headed by women, and most often live in poverty. Witnesses who work with young Aboriginal parents told us that isolation is a key issue confronted by these parents, particularly when they are not accessing available community services. Analysis of data from the National Longitudinal Survey on Children and Youth (NLSCY)[18] indicates that adolescent mothers are more likely to be depressed, have lower educational outcomes, be single mothers, and live in poverty. The children of adolescent mothers are more likely to demonstrate difficult temperament and have lower vocabulary scores than children of older groups of mothers.[19]

We were struck by the paradox that, while many single-parent families move to cities to access employment, housing, health, and educational opportunities, they are

---

17 SCYR, *Evidence*, Hon. Ralph Goodale (Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians) February 19, 2003, (1525).

18 The National Longitudinal Survey on Children and Youth (NLSCY) is a long-term study of Canadian children, jointly conducted by Statistics Canada and Human Resources Development Canada, that follows their development and well-being from birth to early adulthood

19 Susan Dahinten and J. Douglas Willms "The Effects of Adolescent Child-Bearing on Children's Outcomes", in J. Douglas Willms. (ed.). *Vulnerable Children*. 2002. p. 249.

often unable to access these services. Without the support of their families and communities of origin, we heard that these parents often experience great isolation.

A study based on the National Longitudinal Survey of Children and Youth found that teen-age mothers were twice as likely as older mothers to be depressed.[20] The findings of the Canadian Community Health Survey was that 21% of off-reserve Aboriginal people in low-income households reported a major depressive episode in the year before the survey. The high levels of depression could have significant repercussions for Aboriginal children, as research indicates that children of depressed mothers are 1.5 times more likely to have poor cognitive development, and twice as likely to display behavioural problems.

We have heard that, in spite of the challenges of raising children in what is often a culturally-hostile environment with little community support, many young urban Aboriginal parents demonstrate great strength and resilience. We reaffirm the tribute to these parents which was delivered by a witness:

> *We appreciate the genuine care that they (young parents) have for their families and their children. We marvel at their determination when wading through red tape that's often involved in the services they have to seek. We validate their courage in asking for guidance and support despite the stigmas that are attached to the services. Most of all, we admire their ability to envision a brighter future for themselves, their families, their children.*[21]

PUBLIC POLICY AND URBAN ABORIGINAL CHILDREN

Recent policy research on the needs of urban Aboriginal communities have identified the importance of locally-driven initiatives and collaboration between all levels of government. Witnesses emphasized the need to work in a holistic fashion to meet the needs of urban Aboriginal people. In the words of one witness:

> *... urban Aboriginal issues are not dealt with on a one-issue basis. It doesn't work that way. You cannot address employment without addressing perhaps housing or homelessness or income support, education, child care.*[22]

We propose that services need to be delivered in the context of a holistic, family-enabling policy framework within which families and communities can nurture urban Aboriginal children. The diversity of the urban Aboriginal population and the high level of residential mobility are important considerations in urban Aboriginal policy-making. Rather than considering two discrete sets of children, on-reserve and

---

[20] ibid. p. 256.

[21] SCYR, *Evidence*, Ms. Nadine Egler-Wiome (Rainbow Youth Centre), April 30, 2003, (1620)

[22] SCYR, *Evidence*, Mr. Calvin Hanselmann (Canada West Foundation) February 12, 2003, (16:55).

off-reserve, it is important to address the ease with which appropriate services can be accessed with minimal disruption both on reserves and in urban areas.

In this Subcommittee's previous report on Aboriginal children on reserves, *Building on Success*, we had recommended greater collaboration between federal departments with programs for First Nations families and children. In its response, the Government outlined its commitment to ensure that federal departments plan and implement programs and services for Aboriginal children in an integrated and coordinated way within the context of its Strategy on Early Childhood Development for First Nations and other Aboriginal Children. The need for policy coordination and collaboration across jurisdictions is also a common theme in urban Aboriginal policy-making. A review of urban Aboriginal policy-making in Western Canada led one witness to conclude:

> *... we have found there are ways to work within the silo system; there are ways to work across the silo system. We've suggested it's imperative that decision-makers allow officials to work in a way that doesn't remove the accountability that has to exist in the public service, but at the same time allows them to be creative and innovative, to break down the silos, to pool their funds, and to work across mandates. This all comes down to holistic approaches.*[23]

This requires a level of coordination which this Subcommittee believes can best be offered by the federal government:

RECOMMENDATION 1

Building on the present Urban Aboriginal Strategy, and recognizing the federal government's commitment to Aboriginal children, the Subcommittee recommends that:

1. **the federal government should identify a government department to take responsibility for providing policy and organizational coordination among all federal departments with programs for Aboriginal people (both on and off reserve) in order to better collaborate with provincial/territorial governments and, where appropriate, municipalities**[24]**;**
2. **Aboriginal organizations, both political and those representing Aboriginal service-providers, be invited to take a proactive participatory role in such an initiative; and**
3. **a key output of this initiative be the creation of an integrated federal policy and program framework for the development of**

---

23 SCYR, *Evidence*, Mr. Calvin Hanselmann (Canada West Foundation) February 12, 2003, (1650).

24 The Subcommittee recognizes that municipalities fall under provincial jurisdiction, and chooses not to be prescriptive in defining when it might be appropriate to involve the municipalities in urban Aboriginal intergovernmental collaboration.

young Aboriginal children, both on and off reserve, from the prenatal period to age twelve.

BUILDING ON EXISTING EXPERTISE IN THE URBAN ABORIGINAL COMMUNITY

Aboriginal people in Canada are represented by a large number of political organizations, both at the national and provincial/territorial levels, which represent particular identity-based segments of the population: First Nations, Inuit, Métis, and non-Status persons, as well as groups Aboriginal women within those groups. There are also many organizations which provide services to urban Aboriginal people. While the National Association of Friendship Centres has the largest network of urban Aboriginal service centres in Canada, services are provided by many organizations which may or may not have affiliation to a national organization, such as schools, native health centres, non-profit housing providers, community organizations and Aboriginal child welfare services.

The Subcommittee has heard that, while it is important to have Aboriginal political organizations at the table when programs are being developed for urban Aboriginal children, these political organizations do not always have a comprehensive understanding of service delivery issues. As a result, it was suggested that more appropriate programs would emerge if Aboriginal service-providers were invited to participate in the development of programs and evaluation frameworks. While we recognize that it is difficult for government departments to select which service-providers should be consulted, we feel that it is possible to identify organizations with service-delivery expertise of relevance to any given program area.

RECOMMENDATION 2

The Subcommittee recommends that all federal government departments with programs for urban Aboriginal families and children ensure that urban Aboriginal service-providers are consulted in program development, implementation and evaluation.

URBAN ABORIGINAL STRATEGY

In response to the growing socio-economic needs and concerns of many Aboriginal people residing in urban centres, the federal government launched the Urban Aboriginal Strategy (UAS) in 1998. The goals of the UAS were to raise awareness about the needs of urban Aboriginal people, to improve their access to federal programs and services, and to improve linkages, both among federal departments and with others partners such as provinces, municipalities, and the private sector. The UAS was renewed for a two year period in the 2003 budget, with $17 million allocated to pilot projects to explore new ways to better meet the needs of Aboriginal people living in urban centres. Pilot projects are being developed around specific issues identified by each of the eight participating cities.

We have heard evidence on the importance of early childhood development programs in setting the foundation for future health and well-being of children and supporting parents. In an earlier submission to this Subcommittee, Dr. Fraser Mustard emphasized the importance of the preschool years in brain development and the effect of the early years on future health, learning and behaviour. He identified the need to expand and integrate resources for early childhood development and parenting centres in Aboriginal communities and for Aboriginal children in urban centres. This idea was reinforced by other witnesses before this Subcommittee, some of whom expounded a vision of services built around a "hub" of children's services such as child care and community schools:

> *I am becoming increasingly convinced that Aboriginal communities are very ready to mobilize around the well-being of children from zero to 12 years old. Their programs that focus on children's well-being are effective hubs for multisectoral service delivery. Early childhood care programs, such as Aboriginal Headstart, are good core elements, and the community schools model is brilliant at the six- to 12-year-old level, and beyond, in mobilizing community involvement. I think strategies to mobilize community involvement are crucial.*[25]

> *That's generally what we were recommending with a community school model that would include embracing early childhood education as well as elementary-secondary programming, and wrapping services around the early childhood and the K to12 system, bringing in health and the dental stuff that was mentioned, as well as social services, trying to deal with issues before they blow up, so that you can intervene before things have gone too far and end up in family breakdown.*[26]

The high proportion and deep poverty of single parents in urban Aboriginal communities would make early childhood development programs and community schools natural sites around which to mobilize services. We believe that, given the high level of mobility of Aboriginal children, the development of multi-sectoral hubs in urban areas would also benefit children in rural settings. Given the significant barriers to accessing services described earlier in this report, we feel that the Urban Aboriginal Strategy provides an ideal opportunity to bring together service-providers who work with Aboriginal children in order to capitalize on these services as a "hook" for connecting people to appropriate programs and a "hub" around which those services can be organized.[27]

The Government, in its response to *Building on Success*, committed to support a number of pilot projects in order to demonstrate and assess key aspects of horizontal coordination and integration in early childhood development programming on reserves. We feel that the Urban Aboriginal Strategy provides an opportunity to expand this coordination in the area of services for urban Aboriginal children.

---

25 SCYR, *Evidence*, Dr. Jessica Ball (University of Victoria), April 9, 2003, (1630).

26 SCYR, *Evidence*, Ms. Christa Williams (First Nations Education Steering Committee), April 9, 2003, (1650).

27 The concept of the early childhood development as a "hook" and "hub" was presented in the testimony of Dr. Jessica Ball, the Coordinator of the First Nations Partnership Programs and Professor in the School of Child Care and Youth Care at the University of Victoria.

RECOMMENDATION 3

We recommend that steps be taken to build a pilot project around services for children in the Urban Aboriginal Strategy pilot projects.

1. **Recognizing that pilot projects are community driven, we urge the Privy Council Office to engage representatives of children's services to preliminary meetings in cities where the pilot projects have not yet been defined. These would include, among others, Child and Family services, early childhood development services, and schools.**
2. **Acknowledging the difficulties confronted by many urban Aboriginal parents in moving between areas of federal and provincial jurisdiction, we further recommend that the evaluation of the Urban Aboriginal Strategy pilot projects include indicators of increased collaboration on jurisdiction and resourcing issues related to programming and funding for children with complex needs, such as children with disabilities and children with emotional and/or medical needs. We also recommend that evaluation of the pilot projects examine to what extent the funding results in concrete, meaningful outcomes for urban Aboriginal families.**
3. **The Subcommittee has heard about the importance of ensuring that collaborative projects remain community-based and work toward outcomes defined by communities. We would therefore urge the Privy Council Office to ensure that community partners in the Urban Aboriginal Strategy pilot projects play a key role in defining the strategy and outcomes upon which the pilot projects will be evaluated.**
4. **The Subcommittee urges the Privy Council Office to work with its federal government partners to adopt, at a national level, the collaborative practices between federal government departments which might emerge from the pilot projects.**

PUBLIC POLICY CHALLENGES

While the need for policy and jurisdictional collaboration and consultation were important themes arising in our study of urban Aboriginal children, we also heard about specific challenges in a variety of service areas, including health care, child welfare, education, culture, and disability supports.

Health

Last year, Statistics Canada released findings of the Canadian Community Health Survey on the health status, health behaviours and health care utilization of the Aboriginal population living off reserve in cities and towns across the country. These findings indicated that urban Aboriginal people were in poorer health than the non-Aboriginal population.[28] We heard that the health and well-being of children is closely related to the health and well-being of parents, emphasizing the need to look at holistic programs which address the needs of parents while providing services to foster healthy development in their children.

Child Welfare

The child welfare system generally refers to the public social services which protects children from neglect, abuse, and exploitation and promotes the well-being of children. This includes measures such as prevention programs, and voluntary and forced removal of children at risk. We heard that Aboriginal children are significantly over-represented in the child welfare system. The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) estimates that Aboriginal children are four to six times more likely than their non-Aboriginal counterparts to come into the care of child welfare. Of greater concern is the fact that the number of Aboriginal children in the care of child and family services continues to increase dramatically. A report released by the DIAND indicates that rate of on-reserve registered Indian children in care increased from 4% in 1994-1995 to 6% in 2000-2001.[29]

It is widely accepted that we are witnessing the intergenerational affects of past interventions in Aboriginal families, including the residential school system and the large-scale apprehension of Aboriginal children by the child welfare authorities beginning in the 1950s. We heard that this has resulted in an erosion of parenting skills, particularly those based on traditional knowledge and culture. Witnesses told us that there are not enough prevention programs to support urban Aboriginal parents or to prepare families for reunification with their children; that specialized services available to children in foster care are not available to them when they live with their biological parents; and that there are not enough services available for those who voluntarily seek support to avoid situations of abuse.

Expressing frustration with the lack of financial support for prevention services, one witness noted:

---

[28] Statistics Canada, *The Daily*. August 27, 2002.

[29] Department of Indian and Northern Affairs Canada. *Basic Departmental Data 2001*, p. 41.

> *If we continue to try to deal with the issues of Aboriginal children and youth by simply dealing with the services that manage symptomatic versus etiological causes, we'll be sitting here in another 30 years with those tragic numbers before us.*[30]

We heard about prevention programs which must turn aside teenage single mothers in crisis because they do not have the staff resources to provide support. Staff from a group foster home told us that they do not have enough resources to work with parents to help them build the necessary skills to be reunited with their children. We heard that children are being placed in child welfare services in order to access specialized disability support services which are not funded for biological families. One witness who works in the foster care system noted:

> *In terms of the counselling, you can put a child into care and they get counselling immediately, but when a biological parent is looking for those sources or that funding to maintain their own family and keep it together, it's not available to them.*[31]

Generally, the federal government funds child welfare services for Aboriginal children on reserve while the provincial and territorial governments provide funding for off-reserve services. Although there has been a shift over the past decade toward Aboriginal control of child welfare services on reserve, resulting in over a hundred First Nations Child and Family Service agencies, these services must comply with federal and provincial statutes. In an effort to make child welfare services increasingly culturally appropriate, there has been mounting pressure to recognize First Nations governance and jurisdiction over child welfare services.

The Subcommittee was pleased to hear that some First Nations Child and Family Service agencies are gaining jurisdiction in urban areas. In some cities, fully delegated urban Aboriginal child and family services agencies are being incorporated. The Child Welfare Initiative being undertaken by the province of Manitoba will soon allow urban Aboriginal families in that province to be served by an Aboriginal family service agency. The province will authorize a First Nations child welfare agency to provide child welfare services off-reserve for First Nations families, and recognize the authority of a province-wide Métis child welfare organization to provide services to its constituents.

Some Aboriginal children are sent outside of their reserve communities in foster care services. The Subcommittee heard that preventative early childhood development services on-reserve can provide the necessary support to on-reserve families to prevent Aboriginal children from being placed in foster care:

---

[30] SCYR, *Evidence*, Ms. Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada),March 26, 2003, (1540).

[31] SCYR, *Evidence*, Ms. Claudette DeWitt (Ben Calf Robe Society), March 19, 2003, (1610).

What we've been able to see in the research I'm doing is that some of the children who might have gone into child protection services and been moved off-reserve into foster homes temporarily or indefinitely have been able to stay in the community because of the ladder of services that are available through the elaboration of an ECD (Early childhood development) as-hub model.[32]

Thus, the quality of child and family services on reserve has impacts on the number of children who must leave their reserves to be placed in foster care outside their communities. Several witnesses have stressed the need to strengthen preventative measures in order to curb the increase in the number of Aboriginal children in care. This observation was also noted in the final report of the *First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review* conducted by the Assembly of First Nations, First Nations Child and Family Service (FNSFS) Agency representatives and the Department of Indian Affairs and Northern Development.[33] As FNCFS agencies build capacity, with some of their mandates expanding to urban areas, and sensitive to the devastating impacts of previous disruptions of Aboriginal families,

RECOMMENDATION 4

The Subcommittee reiterates the recommendation in the *First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review* that the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) funding formulas to First Nations Child and Family Services (FNCFS) agencies be reconsidered in order to recognize the importance of preventative services, alternative programs, and least disruptive/intrusive measures for children at risk. It is further recommended that the Department of Indian Affairs and Northern Development seek funding to support such programming as part of agency funding.

Education

Early childhood education services for Aboriginal children in urban areas is provided through Health Canada's Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities. While the federal government is responsible for funding First Nations schools on reserve, approximately 40% of on-reserve Aboriginal children attend provincial schools outside the reserve. The federal government transfers funding to the provincial schools for these services. Aboriginal children who live off-reserve are the responsibility of the provincial school system without reimbursement from the federal government.

The Department of Indian Affairs and Northern Development Canada (DIAND) established a National Working Group on Education to take an in-depth look at the state

---

32 SCYR, *Evidence*, Ms. Jessica Ball (University of Victoria), April 9, 2003, (1645).

33 McDonald, Dr. Rose-Alma and Dr. Peter Ladd, et. al. *First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review Final Report*. Assembly of First Nations/Department of Indian Affairs and Northern Development. June 2000, p. 120.

of First Nation education in Canada in 2002. The Working Group submitted its report, *Our Children-Keepers of the Sacred Knowledge* in December 2002. While the majority of recommendations pertained to DIAND's Elementary/Secondary Education Program, some of the issues identified also have bearing on the education of urban Aboriginal children. These include a marked under-representation of Aboriginal people in the teaching profession, racism in schools, and the marginalisation of First Nations people in the school curricula.

In urban areas, accommodations for the needs of Aboriginal children in the school system vary widely between cities. While some jurisdictions have established Aboriginal schools, and some have implemented initiatives to create more positive learning environment for Aboriginal children, others have no special provisions for their Aboriginal students. There are no guidelines in place, at present, to provide Aboriginal-specific services in off-reserve schools where these might be warranted by high levels of enrollment by Aboriginal children.

Maintaining Cultural Identity

The Subcommittee heard repeatedly that maintaining the cultural identity of urban Aboriginal children and their families is key to promoting self-esteem, particularly in the context of a society where their culture is not validated. Many witnesses raised the need for culturally appropriate programs, delivered by Aboriginal service-providers in areas such as child and family services, early childhood education, and recreational supports.

> *... very few of those targeted prevention services delivered to Aboriginal children and youth are culturally based or culturally appropriate despite the high, disproportionate numbers of Aboriginal children and youth in the care system. It's critical that these programs be designed and run by people who understand the languages, culture, and traditions of those they are helping.*[34]

Disability

The rate of disability for Aboriginal people is twice as high as for non-Aboriginal Canadians. For youth between 15-24, the rate is three times that of non-Aboriginal youth.

There are estimates that the rate of Fetal Alcohol Syndrome (FAS) is between three and thirty times higher among Aboriginal children than their non-Aboriginal counterparts. Witnesses have told the Subcommittee that not all jurisdictions recognize FAS as a disability, thus making it impossible for some children with FAS to access support services.

The challenges facing Aboriginal children with disabilities have been identified in the past yet continue to exist. The 1996 Federal Task Force on Disability noted that "the

---

[34] SCYR, Ms. Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada) March 26, 2003, (1540).

lack of disability-related services available on-reserve often forces Aboriginal peoples to abandon their communities in search of supports. Once off-reserve, Aboriginal persons with a disability face jurisdictional barriers in accessing these supports and services." This Subcommittee has also heard that many Aboriginal children with disabilities are placed in child welfare services in order to access supports which are not available to their biological families.

FEDERAL GOVERNMENT PROGRAMS SUPPORTING URBAN ABORIGINAL CHILDREN

Witnesses spoke very highly of federal government programs which are providing services to urban Aboriginal children, including the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities program, the Community Action Plan for Children (CAPC) and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP). They urged us to recognize the value of programs that support the physical, educational, cultural and spiritual development of Aboriginal children throughout their childhood.

Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities

Initiated by Health Canada in 1995, Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities is an early intervention program for Aboriginal children aged zero to six and their families. The program centres on preschool projects that include components of culture and language, education, health promotion, nutrition, social support programs and parental involvement. We heard that this program meets only a small proportion of the need for Aboriginal preschool children, currently providing spaces for 3,500 children across the country. A funding increase in the 2003-2004 fiscal year will result in an additional 1,000 spaces in this program, however this will still fall far short of the demand in most Western Canadian urban centres.

Research in early childhood education and care has consistently demonstrated that quality programming is strongly correlated to the wages, education, and retention of staff. The Subcommittee was concerned to learn that funding for the Aboriginal Head Start program was not indexed, resulting in erosion in real value of funding over the funding period.

> *In terms of a prioritization of the money, our first priority and certainly the major priority of our Aboriginal advisory committee is to stop the rust-out of the existing programs. They haven't had increases for a number of years. Inflation is eating away at their ability to pay rent, to pay for utilities, to pay and attract staff, and to keep staff in these programs.*[35]

The combined effects of high population growth and inflationary pressures has resulted in a slow erosion of the Aboriginal Head Start Program. We consistently heard

---

[35] SCYR, *Evidence*, Mr. Gary Ledoux (Health Canada) January 29, 2003, (1640).

praise of the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities program, however we are concerned that the need is not being met by current funding. Although the recently announced increase is commendable, it will still meet the needs of only a small proportion of the urban Aboriginal child population.

RECOMMENDATION 5

Recognizing the value of the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program in promoting culturally-relevant early childhood development, we recommend that:

1. **funding for the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program be increased, particularly in those urban areas where current programs have lengthy waiting lists.**
2. **funding for the existing Aboriginal Head Start programs be indexed to inflation so that these programs may have the capacity to maintain a consistent level of service throughout the lifespan of the project.**

Community Action Plan for Children (CAPC) and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP)

Delivered through Health Canada regional offices, the Community Action Program for Children (CAPC) funds community-based coalitions to establish and deliver services that address the developmental needs of at risk children (0-6 years). Many provinces have allocated CAPC funding specifically for Aboriginal children.

Health Canada also provides the Canada Prenatal Nutrition Program (CNPN), a comprehensive community-based program that supports pregnant women who face conditions of risk that threaten their health and the development of their babies. The Canada Prenatal Nutrition Program is especially designed to meet the needs of those pregnant women most at risk for poor birth outcome, including Aboriginal women.

We heard from organization funded through these programs that they are unable to meet the demands for their services. Given the importance of the early years for future health and well-being, the lack of available support to young children and their families is particularly problematic. Therefore,

RECOMMENDATION 6

We recommend that funding for the Community Action Plan for Children (CAPC) and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) be increased, particularly in urban areas which have high levels of urban Aboriginal people.

Gap in Services for Children Between the Ages of 6-12

It is widely accepted that the age period from 6-12 is one where children move toward social relationships outside the family unit. As a result, it is important to provide children in this age group with the necessary resources to engage in positive recreational activities outside the home.

Several witnesses noted that there was no national funding program for the recreational needs of Aboriginal children between the ages of 6 and 12. A highly successful program for this age group run by the Government of Ontario until the mid-1990s, the Little Beaver Program, was referred to on several occasions. This program was developed to address the special needs of Aboriginal children living in urban settings, recognizing that they tend not to participate in mainstream programs such as Boy Scouts or Girl Guides. The program was designed and modified over the years to produce a culturally oriented guidance and development program for children between the ages of 5 and 16. Witnesses noted the importance of this program in fostering leadership among urban Aboriginal youth, and spoke eloquently to the notable difference in the engagement of young people who have grown out without this support.

> *We now have programming within the Head Starts, and the CAPC programs, and the CPNP programs that will cover zero to six*[36]*. Then we have our UMAYCs, the youth centres which cover from 13 to 24. We have absolutely no programming in any of the friendship centres of the urban areas from six to 12. That gap, that program used to be a prevention program, and it used to help to keep our kids off the street. It used to teach them how to stay away from the things that would interrupt their lives such as drugs and alcohol. Now there's a gap in that six-to-12 age group where they have no programming whatsoever within our friendship centre. It's become a definite problem.*[37]

The Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centre Initiative (UMAYC) is a five year initiative, funded through the Department of Canadian Heritage to provide Aboriginal youth with projects and activities that are culturally relevant and based in the Aboriginal Community. The goal of the UMAYC initiative is to support and assist Aboriginal youth between 15-25 in enhancing their economic, social and personal prospects. Witnesses spoke highly of the impacts of this program. We would like to ensure that the benefits of cultural and recreational programs be expanded to children in the ages between the preschool programs and the UMAYC.

RECOMMENDATION 7

Recognizing the importance of the middle childhood years (6-12) and the gap in programs targeted to urban Aboriginal children in this age group, we recommend that a program be developed by the

---

[36] Note that CAPC programs in Manitoba and Quebec, through a memorandum of understanding, have expanded the eligibility for the program to include services for children between the ages of 6-12.

[37] SCYR, *Evidence*, Mr. Rick Lobzun (Ontario Federation of Indian Friendship Centres), February 5, 2003, (1545).

Department of Canadian Heritage for urban Aboriginal children between the ages of 6-12. Providing continuity with early childhood programs, this program should provide culturally oriented guidance and development services which provides children with experiences to develop strong personal character, a sense of accomplishment and respect, and an appreciation of Aboriginal heritage and values. This could be based on the successful Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centre (UMAYC) Initiative in the Department of Canadian Heritage.

Fetal Alcohol Syndrome/Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE) Initiative

Initial studies suggest that the rates of FAS/FAE in some Aboriginal communities may be significantly higher than in non-Aboriginal populations. The Fetal Alcohol Syndrome/Fetal Alcohol Effects (FAS/FAE) Initiative strives to prevent FAS/FAE and to reduce its significant effects in children, families and communities. This is done through developing prevention and early intervention programming, enhancing training for service providers, developing practical screening tools and improving parent/caregiver supports to families affected by FAS/FAE.

Witnesses expressed concern that the recent funding increase for this Initiative does not put aside funding for urban Aboriginal service-providers, forcing these to compete with non-Aboriginal programs for funding to the general population. This, once again, speaks to the importance of considering the cultural relevance of programs to children in the general population, particularly where their measures of well-being lag behind those of other children.

AREAS OF JURISDICTION

RECOMMENDATION 8

The Subcommittee recommends that all the measures examined in this report be considered in light of the areas over which the provinces have direct jurisdiction, in order to confirm that they comply with the various agreements signed between the provinces and the federal government, and to ensure that there are negotiations on any future measures, such as the consolidation of children's services in daycares or schools or any negotiations concerning municipalities, that are planned by the federal government.

It is important that the federal government honour all the agreements it has already reached with the provinces and that it obtain the co-operation and the approval of the provinces, through bilateral or other types of agreements, on any future measure that might affect a provincial area of jurisdiction.

The Subcommittee would like to emphasize that the implementation of the measures addressed in this report by the federal and provincial governments must be governed by the agreement on the Social Union, signed on February 4, 1999, except in the case of Quebec which is not signatory to this agreement.

CONCLUSION

Over all, witnesses expressed a high level of appreciation for the value of federal government programs for urban Aboriginal children. The main challenges we need to confront are the adequacy of these programs, the breaking down of silos between government departments and between levels of government, and the recognition that urban Aboriginal children require programs that recognize their socio-economic and cultural realities.

The Subcommittee is heartened by the hope, strength and dedication of the urban Aboriginal community as they creatively work towards a brighter future for their children. We recognize that the federal government needs to play an important political and administrative leadership role in providing the supportive environment in which urban Aboriginal programming for children and families can flourish. The recommendations in this report are based on this premise. We give the final word to the National Chief of the Assembly of First Nations, who told us:

> *Our population is young and growing. Our children represent the workforce of tomorrow, the leaders of tomorrow, the entrepreneurs, innovators, and captains of industry. Canada's future is tied to the well-being of our children. We cannot leave them caught in a web that we designed and that we allow to exist. The well-being of our children, their children, and Canada's future hang in the balance.*[38]

---

[38] SCYR, *Evidence*, Chief Matthew Coon Come (National Chief, Assembly of First Nations), February 12, 2003, (1525).

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

Building on the present Urban Aboriginal Strategy, and recognizing the federal government's commitment to Aboriginal children, the Subcommittee recommends that:

1. **the federal government should identify a government department to take responsibility for providing policy and organizational coordination among all federal departments with programs for Aboriginal people (both on and off reserve) in order to better collaborate with provincial/territorial governments and, where appropriate, municipalities[1];**
2. **Aboriginal organizations, both political and those representing Aboriginal service-providers, be invited to take a proactive participatory role in such an initiative; and**
3. **a key output of this initiative be the creation of an integrated federal policy and program framework for the development of young Aboriginal children, both on and off reserve, from the prenatal period to age twelve.**

RECOMMENDATION 2

The Subcommittee recommends that all federal government departments with programs for urban Aboriginal families and children ensure that urban Aboriginal service-providers are consulted in program development, implementation and evaluation.

RECOMMENDATION 3

We recommend that steps be taken to build a pilot project around services for children in the Urban Aboriginal Strategy pilot projects.

1. **Recognizing that pilot projects are community driven, we urge the Privy Council Office to engage representatives of children's services to preliminary meetings in cities where the pilot projects have not yet been defined. These would include, among others, Child and Family services, early childhood development services, and schools.**
2. **Acknowledging the difficulties confronted by many urban Aboriginal parents in moving between areas of federal and**

---

[1] The Subcommittee recognizes that municipalities fall under provincial jurisdiction, and chooses not to be prescriptive in defining when it might be appropriate to involve the municipalities in urban Aboriginal intergovernmental collaboration.

provincial jurisdiction, we further recommend that the evaluation of the Urban Aboriginal Strategy pilot projects include indicators of increased collaboration on jurisdiction and resourcing issues related to programming and funding for children with complex needs, such as children with disabilities and children with emotional and/or medical needs. We also recommend that evaluation of the pilot projects examine to what extent the funding results in concrete, meaningful outcomes for urban Aboriginal families.

3. The Subcommittee has heard about the importance of ensuring that collaborative projects remain community-based and work toward outcomes defined by communities. We would therefore urge the Privy Council Office to ensure that community partners in the Urban Aboriginal Strategy pilot projects play a key role in defining the strategy and outcomes upon which the pilot projects will be evaluated.

4. The Subcommittee urges the Privy Council Office to work with its federal government partners to adopt, at a national level, the collaborative practices between federal government departments which might emerge from the pilot projects.

RECOMMENDATION 4

The Subcommittee reiterates the recommendation in the *First Nations Child and Family Services Joint National Policy Review* that the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) funding formulas to First Nations Child and Family Services (FNCFS) agencies be reconsidered in order to recognize the importance of preventative services, alternative programs, and least disruptive/intrusive measures for children at risk. It is further recommended that the Department of Indian Affairs and Northern Development seek funding to support such programming as part of agency funding.

RECOMMENDATION 5

Recognizing the value of the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program in promoting culturally-relevant early childhood development, we recommend that:

1. funding for the Aboriginal Head Start in Urban and Northern Communities Program be increased, particularly in those urban areas where current programs have lengthy waiting lists.

2. funding for the existing Aboriginal Head Start programs be indexed to inflation so that these programs may have the capacity

to maintain a consistent level of service throughout the lifespan of the project.

RECOMMENDATION 6

We recommend that funding for the Community Action Plan for Children (CAPC) and Canada Prenatal Nutrition Program (CPNP) be increased, particularly in urban areas which have high levels of urban Aboriginal people.

RECOMMENDATION 7

Recognizing the importance of the middle childhood years (6-12) and the gap in programs targeted to urban Aboriginal children in this age group, we recommend that a program be developed by the Department of Canadian Heritage for urban Aboriginal children between the ages of 6-12. Providing continuity with early childhood programs, this program should provide culturally oriented guidance and development services which provides children with experiences to develop strong personal character, a sense of accomplishment and respect, and an appreciation of Aboriginal heritage and values. This could be based on the successful Urban Multipurpose Aboriginal Youth Centre (UMAYC) Initiative in the Department of Canadian Heritage.

RECOMMENDATION 8

The Subcommittee recommends that all the measures examined in this report be considered in light of the areas over which the provinces have direct jurisdiction, in order to confirm that they comply with the various agreements signed between the provinces and the federal government, and to ensure that there are negotiations on any future measures, such as the consolidation of children's services in daycares or schools or any negotiations concerning municipalities, that are planned by the federal government.

It is important that the federal government honour all the agreements it has already reached with the provinces and that it obtain the co-operation and the approval of the provinces, through bilateral or other types of agreements, on any future measure that might affect a provincial area of jurisdiction.

The Subcommittee would like to emphasize that the implementation of the measures addressed in this report by the federal and provincial governments must be governed by the agreement on the Social Union, signed on February 4, 1999, except in the case of Quebec which is not signatory to this agreement.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Health	29/01/2003	4
Richard Budgell, Manager, Division of Childhood and Adolescence, Aboriginal Childhood and Youth, Centre for Healthy Human Development, Population and Public Health Branch		
Suzette Jeannotte, Programs Coordinator, Quebec Children Unit, Quebec Region, Population and Public Health Branch		
Gary Ledoux, Regional Director, Manitoba/Saskatchewan Region, Population and Public Health Branch		
Kelly Stone, Director, Division of Childhood and Adolescence, Population and Public Health Branch		
Statistics Canada		
Doug Norris, Director general, Census and Demographic Statistics		
Congress of Aboriginal Peoples	05/02/2003	5
Deborah Wright, Consultant		
National Association of Friendship Centres		
Rick Lobzun, President		
Judith Moses, Executive Director		
"Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec inc."		
Jocelyne Gros-Louis, Director General and Secretary Treasurer		
Assembly of First Nations	12/02/2003	6
Matthew Coon Come, National Chief		
Canada West Foundation		
Calvin Hanselmann, Senior Policy Analyst		
Métis National Council		
Audrey Poitras, Interim President and National Spokesperson		
Pauktuutit (Inuit Women's Association)		
Veronica Dewar, President		
Department of Health	19/02/2003	7
Kelly Stone, Director, Division of Childhood and Adolescence, Population and Public Health Branch		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Human Resources Development	19/02/2003	7
Ethel Blondin-Andrew, Secretary of State (Children and Youth)		
Aron Spector, Senior Analyst, Strategic Policy Group		
Privy Council Office		
Allan MacDonald, Director, Federal Interlocutor for Metis and Non-Status Indians Division		
As an Individual		
Hon.Ralph Goodale, Minister, Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians		
Ma Mawi Wi Chi Itata Centre Inc.	26/02/2003	8
Josie Hill, Executive Director		
Diane Redsky, Director of Programs		
Odawa Native Friendship Centre		
Jaime Koebel, Board Member		
Clifford Summers, Executive Director		
Vancouver Native Health Society		
Lou Demerais, Executive Director		
Ben Calf Robe Society	19/03/2003	9
Claudette DeWitt, Program Manager		
Susanne Gudmundson, Program Coordinator		
Canadian Council on Social Development		
John Anderson, Vice-President		
BC Federation of Aboriginal Foster Parents	26/03/2003	10
Leslie Nelson, Community Coordinator		
First Nations Child and Family Caring Society of Canada		
Cindy Blackstock, Executive Director		
Mother Bear Consulting		
Virginia Blackplume, Assistant Executive Director		
BC Aboriginal Network on Disability Society	02/04/2003	11
Robert Harry, Executive Director		
June Wylie, Assistant Executive Director		
University of Victoria		
Michael Prince, Lansdowne Professor of Social Policy		
Amiskwaciy Academy	09/04/2003	12
Phyllis Cardinal, Principal		

Associations and Individuals	Date	Meeting
First Nations Education Steering Committee		
Christa Williams, Executive Director		
University of Victoria		
Jessica Ball, Coordinator		
Alan Pence, Director		
Marymound North	30/04/2003	13
Kelly Ostrowski, Director		
Rainbow Youth Centre	30/04/2003	13
Nadine Egler-Wiome, Co-facilitator		
Kim Wolbaum, Coordinator		

APPENDIX B
LIST OF BRIEFS

First Nations Child and Family Caring Society of Canada

Native Child and Family Services of Toronto

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to the report within one hundred and fifty (150) days.

Copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Human Resources Development and the Status of Persons with Disabilities (*Meeting No. 36 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Judi Longfield, M.P.
Chair

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

BÂTIR UN AVENIR MEILLEUR AUX ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

Rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

John Godfrey, député
Président
Sous-comité des enfants et jeunes à risque

Juin 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

BÂTIR UN AVENIR MEILLEUR AUX ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

Rapport du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées

Judi Longfield, députée
Présidente

John Godfrey, député
Président
Sous-comité des enfants et jeunes à risque

Juin 2003

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Judi Longfield

VICE-PRÉSIDENTS

Eugène Bellemare

Monte Solberg

MEMBRES

Peter Adams

Libby Davies

Norman Doyle

John Finlay

Peter Goldring

Jim Gouk

Monique Guay

Tony Ianno

Ovid Jackson

Gurbax Malhi

Larry McCormick

Raymond Simard

Larry Spencer

Diane St-Jacques

Suzanne Tremblay

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Belisle

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chantal Collin
Kevin B. Kerr

SOUS-COMITÉ DES ENFANTS ET JEUNES À RISQUE DU COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENT

John Godfrey

MEMBRES

Sébastien Gagnon
Loyola Hearn
Wendy Lill
Anita Neville
Larry Spencer
Diane St-Jacques
Tony Tirabassi
Alan Tonks

GREFFIERS DU SOUS-COMITÉ

Danielle Belisle
Jeremy LeBlanc

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Julie Cool

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108 (1)(*a*)(*b*) du Règlement, votre Comité a mis sur pied un sous-comité et lui confie le mandat d'examiner les enfants et jeunes à risque.

Le Sous-comité a étudié la condition des enfants autochtones de 0 à 12 ans vivant en milieu urbain.

Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

LES AUTOCHTONES DES VILLES DU CANADA : BREF APERÇU 5

Compétences 6

Des programmes adaptés à la culture 7

LES ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN : CE QU'ON NOUS A DIT 9

Pauvreté 10

Mobilité 11

Familles monoparentales et familles dont le chef est une jeune mère 12

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET LES JEUNES AUTOCHTONES DES VILLES 13

FAIRE FOND SUR L'EXPERTISE ACTUELLE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE URBAINE 15

STRATÉGIE POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN 16

LES DÉFIS RELATIFS AUX POLITIQUES PUBLIQUES 18

La santé 18

La protection de l'enfance 19

L'éducation 22

Le maintien de l'identité culturelle 22

Les enfants handicapés 23

LES PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL VISANT À VENIR EN AIDE AUX ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN 23

Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques 24

Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) et Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) 25

Les lacunes dans les services destinés aux enfants de 6 à 12 ans 25

Initiative sur le syndrome d'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcool sur le fœtus (SAF/EAF) 27

CHAMPS DE COMPÉTENCE 27

CONCLUSION 28

LISTE DES RECOMMANDATIONS 29

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 33

ANNEXE B — LISTE DES MÉMOIRES 37

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 39

PROCÈS-VERBAL 41

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a pris des engagements à l'égard des peuples autochtones du Canada, et notamment de leurs enfants, dans les discours du Trône inaugurant les première et deuxième sessions de la 37e législature. Il s'est à nouveau engagé dans le budget de 2003 afin que les enfants autochtones et non autochtones aient les mêmes chances dans la vie en investissant dans les services de garde et l'apprentissage précoce, en offrant un soutien aux langues et à la culture autochtones et en élargissant la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

En 2001, le Sous-comité des enfants et des jeunes à risque a entrepris une étude sur les conditions de vie des enfants autochtones au Canada, qu'il a divisée en quatre phases pour mieux tenir compte des sphères de compétences distinctes selon que les Autochtones vivent dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci, ainsi que des politiques et programmes distincts à l'intention des enfants d'âge préscolaire (depuis la période prénatale jusqu'à l'âge de six ans) et des enfants de six à douze ans. En juin 2002, le Sous-comité a déposé son premier rapport, *Miser sur le succès*, sur la condition des enfants des Premières nations, depuis la période prénatale jusqu'à l'âge de six ans, vivant dans les réserves. Nous reconnaissions dans ce rapport la nécessité d'une collaboration horizontale entre les partenaires du gouvernement fédéral et exhortions tous les ministères fédéraux offrant des programmes aux familles et aux jeunes enfants des Premières nations vivant dans des réserves au Canada à adopter un cadre d'action intégré pour le développement des jeunes enfants autochtones. Nous recommandions également la mise en œuvre de projets pilotes dans des collectivités choisies des Premières nations aux fins de l'intégration et de l'harmonisation des programmes et services à l'intention des enfants des réserves, de la période prénatale jusqu'à l'âge de six ans.

Le présent rapport consiste en un examen des conditions de vie et des besoins des enfants autochtones des villes, depuis la période prénatale jusqu'à l'âge de douze ans. Nous nous étions fixé comme objectif au départ d'examiner les conditions des enfants de moins de six ans vivant à l'extérieur des réserves, mais nous avons vite constaté la grande diversité qui règne chez les Autochtones vivant hors réserve, pour ce qui est tant de l'emplacement géographique que du statut et des droits. Par exemple, les services offerts aux enfants autochtones des petites collectivités éloignées diffèrent considérablement de ceux qui sont offerts dans les grands centres urbains. De même, il y a des différences marquées au chapitre de l'admissibilité aux programmes et services du gouvernement fédéral entre les enfants d'Indiens inscrits et non inscrits, les enfants inuits vivant hors de leurs collectivités et les enfants métis. Étant donné que nous étions limités dans le temps et que nous avions l'intention de faire des recommandations ciblées et pertinentes, nous avons décidé de concentrer notre attention sur les enfants autochtones des centres urbains du Canada. Par ailleurs, des témoins nous ont fait observer qu'en divisant notre étude par groupes d'âge, nous risquions de négliger la nécessité d'une continuité des programmes et services destinés aux jeunes enfants et aux enfants d'âge

intermédiaire. C'est la raison pour laquelle le Sous-comité a décidé de faire porter son étude sur les jeunes Autochtones des villes, depuis la période prénatale jusqu'à l'âge de 12 ans.

Nous entamerons la dernière phase de notre étude, qui consistera en un examen des conditions des enfants autochtones de six à douze ans vivant dans les réserves, à l'automne 2003. Nous reconnaissons qu'en axant l'étude actuelle sur les enfants autochtones des villes, le Sous-comité ne s'est pas penché sur les conditions des enfants autochtones vivant hors réserve dans les régions septentrionales, éloignées et rurales. Certaines recommandations découlant des trois études intéresseront ces enfants, mais nous reconnaissons qu'ils pourraient être aux prises avec d'autres défis auxquels nous ne nous sommes pas arrêtés. Le Sous-comité pourrait envisager de combler cette lacune à une date ultérieure.

Le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a pour sa part entrepris une étude sur les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain. Nous espérons que ces deux études permettront de mettre en lumière les questions qui ont de l'importance pour les enfants et les adolescents autochtones de nos villes et de proposer des solutions pour répondre à leurs besoins.

Pour arriver à mieux saisir les défis auxquels sont confrontés les enfants autochtones vivant en milieu urbain, le Sous-comité a entendu un vaste échantillon de témoins, dont des représentants des organismes autochtones à l'échelle nationale et locale, des fournisseurs de services qui travaillent avec les enfants autochtones en milieu urbain, des chercheurs et des représentants des ministères du gouvernement fédéral qui assurent la prestation de programmes aux enfants autochtones vivant en milieu urbain. Le présent rapport puisera également dans les témoignages entendus, au cours de la première phase de l'étude, au sujet des enfants autochtones vivant dans les réserves, le cas échéant, étant donné que de nombreux Autochtones se déplacent entre les réserves et les régions urbaines et que les enfants autochtones ont en commun de nombreux points, qu'ils vivent dans des réserves ou des villes.

Dans le présent rapport, le Sous-comité a essayé de cerner les principaux points forts et les défis des enfants autochtones de nos villes et de leurs familles. Nous reconnaissons que la portée de cette étude ne nous a pas permis d'examiner en détail certaines des questions qui sont essentielles au bien-être des Autochtones des villes, comme le logement et l'accès à l'emploi. Nous reconnaissons également qu'une société favorable à la famille doit créer les conditions qui feront en sorte que la famille autochtone urbaine, dans son sens le plus vaste, pourra avoir accès aux services nécessaires à l'amélioration de la qualité de vie de ses enfants dans une perspective holistique. Pour de nombreux Autochtones, l'instauration d'une société favorable à la famille nécessitera une

aide à la guérison de « l'affliction qui est causée par la colonisation et qui se transmet de génération en génération[1] » et la reconnaissance que :

> *... la nature distincte de la pauvreté des enfants autochtones au Canada provient des expériences de générations en générations de pensionnat, de tutelle par le biais du système de bien-être social pour enfants et la marginalisation économique, sociale et politique par rapport à la vie courante de la société canadienne*[2].

Le Sous-comité a entendu des témoins remarquables qui ont fait l'éloge de l'espoir, de la force et du dévouement qui règnent dans la communauté autochtone urbaine. Pour reprendre les propos d'un témoin :

> *La plupart des programmes sociaux sont conçus pour contrer des problèmes précis au sein des communautés autochtones ainsi que pour combler les déficits des enfants autochtones sur le plan de la santé et sur le plan social, mais ils ne prennent pas pour point de départ les points inhérents aux communautés autochtones et la réputation bien méritée qu'elles ont de pouvoir récupérer à la suite des épreuves de la vie*[3].

Le Sous-comité reconnaît l'importance de faire fond sur ces points forts et tient à souligner de nouveau l'importance de l'engagement pris dans *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* de veiller à ce que les Autochtones participent pleinement à la conception et à la prestation des programmes qui influent sur leur vie et leur collectivité. Nous reconnaissons également la nécessité d'une meilleure coordination entre les paliers fédéral, provincial/territorial et municipal de gouvernement pour instaurer des conditions favorables à la famille à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain. Nous croyons que le gouvernement fédéral a l'obligation morale de faire preuve de leadership afin que les Autochtones et tous les paliers de gouvernement travaillent ensemble à l'édification d'un avenir meilleur pour les enfants autochtones des villes.

Des efforts concertés pour améliorer les conditions de vie des enfants autochtones vivant en milieu urbain s'imposent en reconnaissance non seulement de nos obligations envers eux à titre de membres de notre société et de leur importance future au sein de la population active, mais aussi des obligations internationales que le gouvernement du Canada a contractées. En signant la *Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies*, le Canada reconnaissait que les enfants appartenant à des groupes indigènes ont le droit de participer librement à la vie culturelle et de recevoir les soins de santé et les services sociaux nécessaires à un niveau de vie adéquat. Le document de l'Assemblée générale des Nations Unies qui en a résulté, *Un monde digne des enfants*,

---

1 SCYR, *Témoignages*, Mme Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada), 26 mars 2003 (1605).

2 SCYR, *Témoignage*, M. Rick Lobzun (Association nationale des centres d'amitié), 5 février 2003 (1540).

3 SCYR, *Témoignage*, Mme Jessica Ball (Université de Victoria), 9 avril 2003 (1530).

exhortait tous les membres de la société à s'engager à éradiquer la pauvreté et à faire en sorte que chaque enfant reçoive les soins et l'éducation dont il a besoin pour se développer. Et la *Convention relative aux droits de l'enfant* et *Un monde digne des enfants* reconnaissent le rôle de premier plan des parents et des familles de même que le rôle crucial de l'État à l'égard de la protection des droits des enfants.

Nous sommes à un carrefour important où il nous faut nous pencher sur les défis auxquels sont confrontés les enfants autochtones des villes canadiennes. Dans *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, le gouvernement du Canada a reconnu que : « L'investissement dans les ressources humaines autochtones s'effectue d'abord auprès des enfants ». Dans l'Entente sur le développement de la petite enfance qu'ils ont signée en 2000, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'engageaient à « collaborer avec les Autochtones du Canada en vue de trouver des solutions pratiques aux problèmes de développement des jeunes enfants autochtones ». Dans les deux derniers discours du Trône, le gouvernement a promis de prendre d'autres mesures pour s'assurer que les enfants autochtones et non autochtones auraient les mêmes chances dans la vie et il a récemment annoncé qu'il étendrait l'application du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones pour les enfants vivant dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, améliorerait et élargirait le programme de garde d'enfants des Premières nations et des Inuits, intensifierait ses efforts pour combattre le syndrome d'alcoolisme fœtal et ses effets dans les collectivités des Premières nations vivant dans des réserves et effectuerait un sondage national sur les enfants autochtones.

Un récent document de recherche sur les communautés autochtones urbaines a également fait ressortir la nécessité de se pencher sur les besoins des enfants autochtones des villes. Selon un récent rapport des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques :

> *... le profil démographique des Autochtones en milieu urbain porte à croire qu'il faudrait consacrer des efforts spéciaux aux initiatives qui répondent aux besoins des femmes, des jeunes et des enfants d'origine autochtone dans les villes*[4].

Nous osons espérer que les recommandations du présent rapport contribueront à l'instauration d'un climat dans lequel il sera possible de miser pleinement sur les forces et a résilience des communautés autochtones en milieu urbain afin que les enfants autochtones et non autochtones jouissent enfin des mêmes chances dans la vie.

---

[4] Katherine Graham et Evelyn Peters, *Aboriginal Communities and Urban Sustainability*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002, p. iii.

BÂTIR UN AVENIR MEILLEUR AUX ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

LES AUTOCHTONES DES VILLES DU CANADA : BREF APERÇU

Les données du recensement montrent une croissance lente, mais constante, parmi les Autochtones habitant dans les grandes villes du pays. En 2001, près de la moitié (49 %) des Autochtones vivaient dans des régions urbaines[5]. La population autochtone des villes, qui est beaucoup plus jeune que la population non autochtone et dont le taux de natalité est environ 1,5 fois supérieur à celui de la population non autochtone, constituera un élément important de la future population active des régions urbaines. De plus, les Autochtones vivant en milieu urbain sont concentrés en nombre disproportionné dans l'Ouest du Canada, et environ le quart de tous les Autochtones vivent dans une des dix régions métropolitaines.

La population autochtone des villes du Canada est composée de gens d'origines et de nations autochtones diverses, dont certains sont nés en ville et d'autres y ont migré d'un peuplement métis, d'une réserve de Première nation ou d'une collectivité septentrionale. La diversité caractérise également la population autochtone urbaine pour ce qui est du niveau de scolarité, du revenu, de l'emploi et des mouvements migratoires. Par exemple, les chefs de famille monoparentale et les célibataires de Winnipeg sont surtout concentrés au centre-ville où 85 % des ménages autochtones vivent dans la pauvreté tandis que les Autochtones des quartiers environnants se situent plus ou moins dans la moyenne établie pour la ville en ce qui concerne l'éducation et le revenu. Les témoins ont fait observer que, malgré leurs différences, de nombreux Autochtones des villes partagent une expérience commune de la discrimination et du racisme systémiques et doivent lutter pour maintenir leur identité culturelle. Pour reprendre les propos d'un témoin :

> *Les personnes autochtones qui vivent hors réserve appartiennent à toutes les classes socio-économiques. On y trouve des gens très pauvres, des gens de la classe moyenne et des gens très riches. Les enfants de ces familles vivent et fonctionnent dans un monde qui, en dehors de leur milieu familial, peut ne pas respecter et soutenir leur identité culturelle. En l'absence de soutien culturel à l'extérieur de la maison, il est souvent difficile de se forger une estime de soi et une conscience de sa propre identité qui soient solides et valorisantes. Ces enfants sont également à risque*[6].

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA), chargée en 1991 d'enquêter sur l'évolution des rapports entre les peuples autochtones (Indiens, Inuits et

---

[5] Les régions urbaines sont définies dans le recensement comme étant des agglomérations de plus de 1 000 habitants.

[6] SCYR, *Témoignage*, Mme Deborah Wright (Congrès des peuples autochtones), 5 février 2003 (1530).

Métis), le gouvernement du Canada et la société canadienne dans son ensemble, s'est penchée sur les défis auxquels sont confrontés les Autochtones vivant en milieu urbain. Plusieurs des témoins entendus par le Sous-comité se sont dits déçus que bon nombre de recommandations de fond de la Commission royale sur les peuples autochtones n'aient pas été mises en œuvre. Même s'il reconnaît les progrès réalisés par le gouvernement du Canada à l'égard de plusieurs des recommandations de la CRPA, le Sous-comité admet qu'un certain nombre de questions abordées dans le cadre de l'examen par la CRPA des Autochtones vivant en milieu urbain en 1996 ne sont toujours pas réglées aujourd'hui. M. Calvin Hanselmann, attaché de recherche auprès de la Canada West Foundation, qui a effectué de nombreuses études sur l'élaboration de politiques à l'intention des Autochtones des villes de l'Ouest du Canada, a fait observer que :

> *... de nombreux Autochtones tombent dans les fissures du système. C'est bien vrai. C'était vrai au début des années 1990 et c'est toujours vrai au début du 21e siècle*[7].

Certains des défis stratégiques que la présente étude a fait ressortir sont les mêmes qu'à l'époque de la rédaction du rapport de la CRPA, notamment les conflits de compétences et la nécessité de programmes adaptés à la culture.

Compétences

Malgré le fait que la majorité des Autochtones vivent à l'extérieur des réserves, leurs besoins n'ont pas vraiment été pris en considération dans les politiques et programmes publics, en raison de désaccords quant aux compétences. Le gouvernement fédéral a toujours revendiqué la responsabilité des Premières nations vivant dans les réserves et les collectivités inuites, mais pas celle des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves. De nombreux gouvernements provinciaux ont fait valoir que le gouvernement fédéral est responsable de tous les Autochtones et, jusqu'à tout récemment, ils ont largement limité leur responsabilité à l'égard des Autochtones vivant à l'extérieur des réserves aux programmes et services offerts à l'ensemble de la population.

Appuyé par le Secrétariat des affaires autochtones du Bureau du Conseil privé, l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits est leur défenseur au Cabinet. Lorsqu'il a témoigné devant le Sous-comité, l'interlocuteur fédéral a indiqué que « sur les quelque 8 milliards de dollars par an que le gouvernement du Canada investit dans les divers programmes destinés aux Autochtones, environ 90 % sont alloués aux Premières nations vivant dans les réserves — ce qui représente moins d'un tiers de la population totale des Autochtones[8] ». Nous reconnaissons que les fonds consacrés aux Autochtones vivant dans les réserves couvrent de nombreuses dépenses comme les

---

7 SCYR, *Témoignage*, M. Calvin Hanselmann (Canada West Foundation), 12 février 2003 (1700).

8 SCYR, *Témoignage*, l'honorable Ralph Goodale (interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits), 19 février 2003 (1520).

programmes et services de base qui sont fournis aux Autochtones vivant en milieu urbain par d'autres paliers de gouvernement et nous soulignons qu'il est important de maintenir à leur niveau actuel ces crédits destinés aux membres des Premières nations vivant dans les réserves, mais le Sous-comité demeure néanmoins inquiet du peu d'argent que le gouvernement fédéral alloue pour répondre aux besoins spécifiques des Autochtones vivant en milieu urbain.

L'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits a également fait observer qu'à l'extérieur des réserves, 22 ministères fédéraux administrent actuellement 80 programmes à l'intention des Autochtones et qu'il semble y avoir un manque de coordination. Par conséquent, il s'est créé des silos dans l'enchevêtrement des sphères de compétence à l'intérieur desquelles sont élaborées les politiques à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain, tant au palier municipal, provincial que fédéral. La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) du gouvernement fédéral, qui cherche à démanteler ces silos et à promouvoir une collaboration plus étroite, sera abordée plus loin dans le présent rapport.

Des programmes adaptés à la culture

Les Autochtones des villes reçoivent des services de tous les paliers de gouvernement, d'organismes offrant des services à l'ensemble de la population et d'organisations autochtones à but non lucratif. De nombreuses familles autochtones et leurs enfants vivant en milieu urbain ont besoin de services de soutien, mais on nous a dit que ceux-ci ne sont pas toujours accessibles ni adaptés aux besoins.

Selon le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, « de nombreux services conçus pour la population urbaine en général ne sont pas adaptés à la culture des Autochtones[9] ». Les témoins entendus sont constamment revenus sur la nécessité de programmes culturellement pertinents pour les Autochtones vivant en milieu urbain, dans une vaste gamme de domaines. Selon de nombreux témoins, pour être culturellement adaptés, les services doivent être holistiques, faciles d'accès, non menaçants et offerts dans la langue des participants.

D'après les témoignages entendus, alors que de nombreuses organisations dont les services s'adressent à l'ensemble de la société ont tendance à s'occuper de questions particulières isolément, les Autochtones adoptent une approche plus holistique qui englobe l'aspect émotif, intellectuel, spirituel et physique de la famille. Prenons, par exemple, un programme de lutte contre le syndrome d'alcoolisme fœtal dans le cadre duquel les femmes sont invitées à participer à des cérémonies du cercle de guérison :

> *Lorsqu'ils se sont réunis en comité, ils se sont vite rendu compte qu'il ne suffirait pas d'offrir de l'information sur le syndrome d'alcoolisme fœtal aux membres de la communauté. Pourquoi? Parce que, pour parler du syndrome d'alcoolisation*

---

9 Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 4, p. 624.

fœtale, il faut parler d'alcoolisme et de toxicomanie. Et pour parler d'alcoolisme et de toxicomanie, il faut parler de l'affliction qui est causée par la colonisation et qui se transmet de génération en génération[10].

Nous nous sommes laissé dire qu'il était difficile pour les parents autochtones vivant en milieu urbain de savoir comment accéder aux services et que l'accès aux services créait chez eux un malaise. Pour reprendre les propos d'une représentante de la Pauktuutit (Association des femmes inuites) :

> *... je sais qu'il y a beaucoup d'Inuits en milieu urbain dans tout le Canada et de plus en plus partent en ville pour échapper à la violence. Je sais que beaucoup d'Inuits ne sont pas préparés à la vie dans le Sud, en quelque sorte, ne sont pas assez instruits pour savoir où s'adresser pour trouver de l'aide, pour s'instruire, pour se soigner ou intégrer leurs enfants au niveau communautaire. C'est là le genre de difficultés que nous connaissons*[11].

Un témoin qui travaille avec de jeunes mères célibataires autochtones vivant en milieu urbain a indiqué :

> *Il est souvent plus difficile qu'on pense de trouver des ressources dans la communauté. La recherche d'un soutien communautaire exige souvent des compétences que ne possèdent pas les gens moins instruits, qui ont étudié moins longtemps. Un manque de confiance en soi peut aussi s'avérer un obstacle de taille qui va de pair avec un manque de compétences, et il arrive souvent que les gens se sentent inaptes et incapables d'apporter des changements positifs dans leur vie*[12].

Étant donné qu'il faut à tout prix offrir des services de soutien aux Autochtones vivant en milieu urbain et que ces services leur sont plus faciles d'accès s'ils sont adaptés à leur culture, il semble clair que les programmes et services visant à améliorer le bien-être des enfants canadiens doivent comporter des mécanismes de prestation adaptés à la réalité culturelle des Autochtones vivant en milieu urbain.

Le gouvernement fédéral finance indirectement les services offerts aux Autochtones des villes par le biais de programmes destinés à l'ensemble de la population. Mentionnons notamment l'Initiative de développement de la petite enfance[13], le Plan d'action national pour les enfants (PANE), le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP) et l'Initiative sur le syndrome d'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcool sur le fœtus (SAF/EAF) de Santé Canada.

---

10 SCYR, *Témoignage*, Mme Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada), 26 mars 2003 (1605).

11 SCYR, *Témoignage*, Mme Veronica Dewar (présidente de Pauktuutit), 12 février 2003 (1635).

12 SCYR, *Témoignage*, Mme Nadine Egler-Wiome (Rainbow Youth Centre), 30 avril 2003 (1615).

13 Le gouvernement du Québec n'a pas signé l'Accord fédéral-provincial-territorial sur le développement de la petite enfance. Il reçoit sa part des fonds du gouvernement du Canada pour les programmes et services de développement de la petite enfance par le biais du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

Lorsque des fonds sont versés par le gouvernement fédéral par l'entremise des gouvernements provinciaux et territoriaux, ou en collaboration avec ces gouvernements, il importe à chaque gouvernement provincial/territorial de déterminer quelle partie des fonds devrait être destinée précisément à la population autochtone vivant à l'extérieur des réserves. Par exemple, le Plan d'action national pour les enfants et le Programme canadien de nutrition prénatale sont régis par des protocoles administratifs signés au palier ministériel par le gouvernement fédéral et chaque province et territoire. Les protocoles définissent les conditions de la gestion du PANE et du PCNP dans chaque province ou territoire, cernent les priorités en matière de financement et montrent l'engagement des deux paliers de gouvernement à appuyer les collectivités dans l'intérêt des enfants à risque. Certains gouvernements provinciaux, contrairement à d'autres, considèrent les services aux Autochtones comme une priorité, d'où les écarts au chapitre de la prestation de programmes et services à leur intention à l'échelle du pays.

Le Sous-comité n'a pas examiné les mécanismes institutionnels qui pourraient être mis en place pour que des fonds soient mis de côté afin que des programmes adaptés à leur culture puissent être offerts aux Autochtones vivant en milieu urbain, pour ce qui est tant des fonds destinés par les ministères du gouvernement fédéral aux programmes prioritaires que des transferts fédéraux aux provinces et territoires, mais nous tenons à signaler l'importance d'un examen plus poussé de cette question. Cela est particulièrement vrai pour les programmes et services offerts dans des secteurs où les statistiques indiquent un écart au chapitre du bien-être entre les Autochtones et les non-Autochtones.

LES ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN : CE QU'ON NOUS A DIT

Le rôle important des enfants au sein des familles et des communautés autochtones a fait l'objet de nombreux documents et a été mis en lumière par les témoins. Voici ce que la Commission royale sur les peuples autochtones dit à ce sujet dans son rapport :

> *Deux thèmes se dégagent des interventions des Autochtones à nos audiences publiques. Le premier est l'extrême importance accordée au bien-être des enfants et le second, la conviction que les familles jouent un rôle crucial dans le processus de guérison individuel et collectif*[14].

Les enfants autochtones constituent le segment de population qui grossit le plus rapidement parmi les jeunes du Canada, mais ils demeurent sous la moyenne canadienne des indicateurs socio-économiques de bien-être comme la mortalité infantile, le nombre de morts subites du nourrisson et le nombre moyen de handicaps. Les enfants autochtones des villes sont environ deux fois plus susceptibles que les enfants non autochtones de vivre au sein de familles monoparentales, d'être pauvres et d'avoir

---

[14] Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 3, chapitre 2, section 1.1.

déménagé l'année précédente. Ils sont quatre fois plus susceptibles d'être nés de parents adolescents et d'avoir souffert de la faim.

Le Sous-comité a entendu des témoignages très troublants de la part de fournisseurs de services des diverses régions du pays au sujet des conditions dans lesquelles vivent de nombreux enfants autochtones des villes. Ils ont parlé notamment de leur surreprésentation grandissante parmi les clients des organismes de protection de la jeunesse, de nombreuses causes d'incapacité comme le syndrome d'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcool sur le fœtus (SAF/EAF) et des taux disproportionnés de décrochage scolaire. Une témoin nous a résumé en ces termes les commentaires reçus de jeunes parents dans le cadre d'un programme qu'elle coordonne à Regina :

> *Les participants au programme pour jeunes parents nous ont dit que les jeunes Autochtones des villes se débrouillent avec les moyens du bord. Ils prennent soin de leurs enfants comme leurs parents ont pris soin d'eux, essaient comme eux de s'en sortir du mieux qu'ils le peuvent et cherchent de la même manière qu'eux à satisfaire à leurs besoins financiers. De génération en génération, les jeunes parents autochtones des villes doivent lutter contre la pauvreté, l'isolement, la clochardise, un manque de services de soutien, la toxicomanie, la violence, la déculturation, la dévalorisation et un manque d'estime de soi*[15].

Il est important de reconnaître non seulement que les enfants autochtones des villes et leurs familles sont confrontés à des défis, mais aussi que nombre de collectivités et de groupes autochtones ont fait des progrès remarquables en matière d'instruction et ont également réussi à réduire de façon tout aussi impressionnante leurs taux de mortalité infantile et leur consommation de substances illicites[16]. Ainsi, les données du recensement de 2001 indiquent que la proportion des Autochtones ayant terminé des études post-secondaires a progressé de manière radicale, passant de 33 % à 38 % entre 1996 et 2001. Il importe en outre de reconnaître la diversité qui caractérise les Autochtones qui vivent en milieu urbain, surtout pour ce qui est du niveau de scolarité et du revenu.

Pauvreté

Les Autochtones vivant en milieu urbain ont des taux d'activité et d'emploi plus élevés que les Autochtones vivant dans les réserves. Bien qu'il existe dans les villes une classe moyenne autochtone en expansion, il convient de signaler qu'un nombre disproportionné d'Autochtones des villes vivent dans la pauvreté.

Les données du recensement de 1996 ont fait ressortir qu'environ 55,6 % des Autochtones des villes vivaient dans la pauvreté. Plusieurs témoins ont décrit les réalités de cette pauvreté pour les familles autochtones urbaines, dont l'incapacité de subvenir aux besoins de base comme la nourriture, le logement et le transport. Nous nous

---

15 SCYR, *Témoignage*, Mme Nadine Egler-Wiome (Rainbow Youth Centre), 30 avril 2003 (1615).

16 Santé Canada, Document d'information — Améliorer la santé des Autochtones du Canada.

sommes également laissé dire que les Autochtones de certaines villes de l'ouest du Canada sont de plus en plus concentrés dans des quartiers extrêmement pauvres qui prennent de plus en plus l'allure de ghettos.

Un nombre disproportionné d'enfants autochtones des villes vivent au sein de familles monoparentales et dont le chef est une jeune mère, circonstances qui les prédisposent à vivre dans une grande pauvreté. Environ 45 % des enfants autochtones des villes de moins de 5 ans vivent au sein d'une famille monoparentale et 39 % des mères célibataires autochtones gagnent moins de 12 000 dollars par année.

Mobilité

La vie de bon nombre d'enfants autochtones des villes comporte souvent de nombreux déménagements à l'intérieur d'une même ville et entre la ville et la campagne ou la réserve. En raison des nombreux déménagements entre la ville et la réserve, il existe des liens importants entre les conditions de vie et les programmes dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Pour que les programmes des ministères fédéraux destinés aux Autochtones soient vraiment efficaces, il faut donc tenir compte de l'impact que ces programmes ont sur les Autochtones vivant à la fois dans la réserve et à l'extérieur de celle-ci.

Les témoins ont décrit l'incidence de déménagements fréquents sur les enfants et leurs familles. Ils ont fait observer qu'il était difficile en raison de l'absence d'une adresse permanente ou d'un numéro de téléphone d'avoir accès à des services comportant des listes d'attente, comme les garderies subventionnées. La participation à des programmes continus, comme le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, en souffre lorsque les enfants déménagent dans de nouveaux quartiers à l'autre bout de la ville et que les parents sont incapables d'assurer le transport. Plusieurs témoins ont également parlé de l'incidence de fréquents déménagements sur la capacité d'établir des rapports de confiance avec les organismes de services et des réseaux de soutien social dans les quartiers ou les communautés.

> *Nous savons que ces déménagements fréquents contribuent à la douleur et au stress dans les familles, et sont particulièrement difficiles à vivre pour les enfants. Comme nous le savons, il est plus difficile pour les enfants de s'épanouir, de réussir à l'école et d'atteindre leur plein potentiel en poursuivant leurs études postsecondaires et en participant finalement au marché du travail lorsque le milieu familial est instable. Les conséquences de cette instabilité, qui découle d'une mobilité importante, sont particulièrement prononcées dans les grands centres urbains. Pourtant, il est encore plus difficile de fournir de l'aide à ces familles à risque à cause des distinctions artificielles utilisées pour déterminer quel palier de gouvernement doit fournir ces services*[17].

---

[17] SCYR, *Témoignage*, l'honorable Ralph Goodale (interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits), 19 février 2003 (1525).

Le Sous-comité a appris que de nombreux Autochtones déménagent constamment dans les réserves et en repartent pour avoir accès aux services dont leurs enfants ont besoin. Certaines familles, dont celles qui ont des enfants handicapés, n'ont guère d'autre choix que de déménager en milieu urbain. Ces familles quittent les réserves, soit parce que l'infrastructure n'y est pas accessible aux enfants à mobilité réduite, soit parce que des services spécialisés ne sont offerts qu'en milieu urbain.

Des témoins nous ont dit que les Autochtones ont de la difficulté à s'y retrouver dans les programmes complexes de service social offerts en milieu urbain et à accéder aux services dont eux-mêmes et leurs enfants ont besoin. Qu'il s'agisse de remplir des formulaires pour s'inscrire au régime d'assurance-maladie provincial ou de trouver les services dont ils ont besoin, le processus peut-être intimidant pour les nouveaux arrivants dans une ville.

Familles monoparentales et familles dont le chef est une jeune mère

Les enfants autochtones des villes canadiennes sont deux fois plus susceptibles que les enfants non autochtones de provenir de familles monoparentales et trois fois plus susceptibles d'avoir une mère adolescente. Les familles autochtones monoparentales urbaines sont habituellement dirigées par des femmes et vivent la plupart du temps dans la pauvreté. Les témoins qui travaillent auprès de jeunes parents autochtones nous ont dit que l'isolement constitue une importante difficulté pour ces parents, surtout lorsqu'ils n'ont pas accès aux services communautaires disponibles. Une analyse des données de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes (ELNEJ)[18] a révélé que les mères adolescentes sont plus susceptibles d'être déprimées, d'avoir un niveau de scolarité moins élevé, d'être célibataires et de vivre dans la pauvreté. Les enfants de mères adolescentes sont plus susceptibles d'avoir un tempérament difficile et un vocabulaire moins riche que les enfants de groupes plus âgés de mères[19].

Nous avons trouvé paradoxal que de nombreuses familles monoparentales aient souvent de la difficulté à accéder aux services qu'elles croyaient pouvoir trouver en ville : emploi, logement, services de santé et possibilités d'éducation. Sans le soutien de leur famille et de leur communauté, nous nous sommes laissé dire que les parents vivent souvent un grand isolement.

Une étude fondée sur l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes a révélé que les mères adolescentes sont deux fois plus susceptibles que les mères plus âgées d'être déprimées[20]. D'après l'Enquête sur la santé dans les collectivités

---

18 L'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes est une étude à long terme des enfants canadiens, menée conjointement par Statistique Canada et Développement des ressources humaines Canada, pour évaluer leur développement et leur bien-être de la naissance au début de la vie adulte.

19 Susan Dahinten et J. Douglas Willms, « The Effects of Adolescent Child-Bearing on Children's Outcomes », sous la dir. de J. Douglas Willms, *Vulnerable Children*, 2002, p. 249.

20 *Ibid.* p. 256.

canadiennes, 21 % des Autochtones vivant hors réserve dans des ménages à faible revenu ont signalé un épisode dépressif majeur au cours de l'année qui a précédé l'enquête. Ce taux élevé de dépression pourrait avoir des répercussions importantes pour les enfants autochtones car, selon les recherches, les enfants de mères déprimées sont 1,5 fois plus susceptibles d'éprouver des problèmes de développement cognitif et deux fois plus susceptibles de manifester des problèmes de comportement.

Nous nous sommes laissé dire qu'en dépit des défis que suppose l'éducation des enfants dans un environnement souvent hostile sur le plan culturel sans grand soutien communautaire, de nombreux jeunes parents autochtones des villes font preuve d'une grande force de caractère. Nous tenons à rendre hommage à ces parents comme l'a fait un de nos témoins :

> *Nous sommes conscients du grand soin avec lequel les jeunes parents s'occupent de leur famille et de leurs enfants. Nous sommes émerveillés par la détermination dont ils doivent faire preuve pour venir à bout des chinoiseries administratives qui entourent les services qu'ils cherchent à obtenir. Nous disons bravo au courage qu'ils ont de demander des conseils et de l'aide malgré les stigmates rattachés à ces services. Surtout, nous admirons leur capacité d'envisager un avenir meilleur pour leur famille, leurs enfants et eux-mêmes*[21].

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET LES JEUNES AUTOCHTONES DES VILLES

De récentes recherches sur les besoins des communautés autochtones urbaines ont fait ressortir l'importance d'initiatives locales et de la collaboration entre tous les paliers de gouvernement. Les témoins ont insisté sur la nécessité d'adopter une approche holistique pour répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain. Pour reprendre les propos d'un témoin :

> *[...] les problèmes des Autochtones urbains ne peuvent être réglés séparément, et c'est vrai probablement des problèmes de tous les Autochtones. Cela ne marche pas. On ne peut s'attaquer au chômage sans agir en même temps au niveau du logement, du soutien du revenu, de l'éducation, de la garde d'enfants*[22].

À notre avis, les services doivent être offerts dans le contexte d'un cadre stratégique holistique axé sur la famille, à l'intérieur duquel les familles et les collectivités peuvent veiller à l'épanouissement des enfants autochtones vivant en milieu urbain. La diversité de la population autochtone des villes et la grande mobilité sont des facteurs dont il faut tenir compte dans l'élaboration de politiques à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain. Au lieu d'essayer d'offrir des services à deux groupes distincts d'enfants, selon qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, il faudrait plutôt

---

21 SCYR, *Témoignage*, Mme Nadine Egler-Wiome (Rainbow Youth Centre), 30 avril 2003 (1620).

22 SCYR, *Témoignage*, M. Calvin Hanselmann (Canada West Foundation), 12 février 2003 (1655).

essayer de leur en faciliter l'accès avec le moins d'interruptions possible dans les réserves et les régions urbaines.

Dans le rapport précédent du Sous-comité sur les enfants autochtones vivant dans les réserves intitulé *Miser sur le succès*, nous avions recommandé une meilleure collaboration entre les divers ministères fédéraux ayant des programmes destinés aux familles et enfants des Premières nations. Dans sa réponse, le gouvernement a précisé qu'il s'était engagé à s'assurer que les ministères fédéraux planifient et mettent en œuvre les programmes et services destinés aux enfants autochtones de façon concertée et intégrée et dans le contexte de sa Stratégie fédérale de développement de la petite enfance autochtone et des Premières nations. La nécessité d'une coordination des politiques et de la collaboration entre les paliers de gouvernement est un thème qui revient souvent lorsqu'il est question de l'élaboration de politiques à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain. Un examen de l'élaboration des politiques destinées aux Autochtones des villes de l'ouest du Canada a amené un témoin à la conclusion suivante :

> *... nous avons constaté qu'il existe des façons de travailler à l'intérieur du système des silos et des façons de travailler en les dépassant. Nous disons qu'il est impératif que les décideurs permettent aux fonctionnaires de travailler, tout en préservant la reddition de comptes indispensable dans la fonction publique, d'une manière qui leur permette d'être créatifs et novateurs, de sortir des silos, de mettre en commun leurs fonds et de fusionner leurs mandats. Autrement dit, il faut adopter des approches holistiques*[23].

Cela nécessite un niveau de coordination que le gouvernement fédéral est le mieux à même d'assurer, selon le Sous-comité. Par conséquent :

RECOMMANDATION 1

Prenant appui sur l'actuelle Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et reconnaissant l'engagement du gouvernement fédéral envers les enfants autochtones, le Sous-comité recommande que :

1. **le gouvernement fédéral confie à l'un de ses ministères la responsabilité de la coordination des politiques de tous les ministères fédéraux offrant des programmes aux Autochtones (à l'intérieur et à l'extérieur des réserves) afin de mieux collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, et au besoin les municipalités**[24]**;**

---

[23] SCYR, *Témoignage*, M. Calvin Hanselmann (Canada West Foundation), 12 février 2003 (1650).

[24] Le Sous-comité reconnaît que les municipalités relèvent des provinces et choisit donc de ne pas préciser quand il faudrait collaborer avec celles-ci concernant les programmes intergouvernementaux destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain.

2. **les organisations autochtones, à caractère politique et représentant les fournisseurs de services aux Autochtones, soient invitées à participer de manière proactive à une telle initiative;**

3. **cette initiative ait pour objet la création d'un cadre intégré pour les politiques et programmes fédéraux visant le développement des jeunes enfants autochtones, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, et ce, de la période prénatale jusqu'à l'âge de douze ans.**

FAIRE FOND SUR L'EXPERTISE ACTUELLE DE LA COMMUNAUTÉ AUTOCHTONE URBAINE

Un grand nombre d'organisations politiques représentent, à l'échelle nationale et provinciale/territoriale, différents segments de la population autochtone du Canada : Premières nations, Inuits, Métis et Indiens non inscrits, ainsi que des groupes de femmes autochtones à l'intérieur de chacun de ces segments. De nombreuses organisations offrent également des services aux Autochtones vivant en milieu urbain. L'Association nationale des centres d'amitié compte le réseau le plus vaste de centres de service aux Autochtones du Canada, mais il n'en reste pas moins que des services leur sont offerts par de nombreuses autres organisations qui peuvent être affiliées ou non à un organisme national, comme les écoles, les centres de santé autochtones, les fournisseurs de logement à but non lucratif, les organismes communautaires et les services de protection de l'enfance autochtone.

Le Sous-comité s'est laissé dire que même s'il est important que les organisations politiques autochtones participent à l'élaboration des programmes destinés aux enfants autochtones vivant en milieu urbain, ces organisations ne sont pas toujours parfaitement au fait des questions liées à la prestation des services. Par conséquent, il a été donné à entendre que les programmes seraient mieux adaptés si les fournisseurs de services aux Autochtones étaient invités à participer à l'élaboration des programmes et des cadres d'évaluation. Nous reconnaissons qu'il est difficile pour les ministères du gouvernement de choisir les fournisseurs de services qu'il y aurait lieu de consulter, mais nous sommes quand même d'avis qu'il serait possible d'identifier des organisations ayant une expertise pertinente de la prestation des services dans un domaine de programmes donné.

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que tous les ministères du gouvernement fédéral offrant des programmes aux familles et aux enfants autochtones vivant en milieu urbain veillent à ce que les prestataires de services aux Autochtones soient consultés à propos de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes.

STRATÉGIE POUR LES AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

C'est en 1998 que le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) afin de tenter de répondre aux besoins socioéconomiques grandissants d'un grand nombre d'Autochtones vivant en milieu urbain. Les objectifs de la SAMU étaient de mieux sensibiliser les intervenants aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain, d'améliorer l'accès aux programmes et services fédéraux, et d'améliorer les rapports horizontaux à la fois entre les différents ministères fédéraux et avec les autres intervenants comme les provinces, les municipalités et le secteur privé. La SAMU a été renouvelée pour une période de deux ans dans le budget de 2003 et des crédits de 17 millions de dollars ont été débloqués pour des projets pilotes visant à explorer de nouvelles façons de mieux répondre aux besoins des Autochtones vivant en milieu urbain. Ces projets pilotes sont en cours d'élaboration et porteront sur des questions spécifiques choisies par chacune des huit villes participantes.

Des témoins nous ont souligné l'importance des programmes de développement de la petite enfance pour garantir ultérieurement la santé et le bien-être des enfants et de leurs parents. Dans un mémoire soumis antérieurement au Sous-comité, le Dr Fraser Mustard avait souligné l'importance de la petite enfance pour le développement du cerveau et les répercussions que cette période pouvait avoir sur la santé, l'apprentissage et le comportement futurs des enfants. Il avait souligné la nécessité d'accroître et d'intégrer les ressources consacrées au développement des jeunes enfants, aux centres de formation des parents dans les communautés autochtones et aux enfants autochtones dans les centres urbains. Cette idée a été renforcée par d'autres témoins entendus par le Sous-comité, dont certains proposaient un regroupement des services à l'enfance dans des garderies ou des écoles de la communauté.

> *Je suis de plus en plus convaincue que les collectivités autochtones sont tout à fait prêtes à se mobiliser autour de l'idée du bien-être des enfants de 0 à 12 ans. Les programmes centrés sur le bien-être des enfants constituent des véhicules efficaces pour la prestation de services multisectoriels. Les programmes comme le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones, constituent de bons éléments de base, et le modèle des écoles communautaires, au niveau des 6 à 12 ans et au-delà, réussit brillamment à mobiliser la collectivité. Je pense que les stratégies de mobilisation de la collectivité revêtent une importance cruciale*[25].

> *C'est généralement ce que nous avons recommandé pour un modèle d'école communautaire incluant le développement du jeune enfant de même que l'éducation élémentaire et secondaire, sans oublier des services relatifs au développement du jeune enfant et le réseau de la maternelle à la 12e année, les éléments relatifs à la santé et aux services dentaires dont il a été question, les services sociaux, les tentatives de règlement des problèmes avant qu'ils n'éclatent,*

---

[25] SCYR, *Témoignage*, Dre Jessica Ball (Université de Victoria), 9 avril 2003 (1630).

de façon qu'on puisse intervenir avant que les choses n'aillent trop loin et n'entraînent l'éclatement des familles[26].

Compte tenu de la proportion élevée de parents célibataires dans les communautés autochtones urbaines et de leur très grande pauvreté, les programmes de développement de la petite enfance et les écoles communautaires constitueraient des centres naturels autour desquels pourraient venir se greffer différents services. Étant donné la très grande mobilité des enfants autochtones, nous sommes d'avis que la mise sur pied de centres polyvalents en milieu urbain aurait également des retombées positives pour les enfants vivant en milieu rural. Vu les obstacles importants à l'obtention des services voulus qui ont déjà été décrits dans le présent rapport, nous estimons que la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain constitue un outil idéal pour regrouper les fournisseurs de services à l'intention des enfants autochtones de manière à utiliser ces services pour amener les gens à s'adresser aux programmes appropriés et à un « centre polyvalent » auquel pourront être greffés ces services[27].

Le gouvernement, dans sa réponse à *Miser sur le succès*, s'est engagé à appuyer un certain nombre de projets pilotes pour évaluer des aspects clés de la coordination et de l'intégration horizontales des programmes de développement de la petite enfance dans les réserves. Nous estimons que la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain nous fournit l'occasion d'étendre cette coordination aux services destinés aux enfants autochtones vivant en milieu urbain.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons que des mesures soient prises afin d'élaborer un projet pilote sur les services offerts aux enfants dans le cadre des projets pilotes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

1. **Comme nous reconnaissons que ces projets pilotes doivent être déterminés par la communauté, nous exhortons le Bureau du Conseil privé à inviter des représentants des services aux enfants aux rencontres préliminaires dans les villes où ces projets pilotes n'ont pas encore été définis. Ces services comprennent entre autres les services à l'enfance et à la famille, les services de développement de la petite enfance et les écoles.**

2. **Comme nous reconnaissons que de nombreux parents autochtones en milieu urbain éprouvent de la difficulté à gérer les différences entre les domaines de compétence fédérale et**

---

26 SCYR, *Témoignage*, Mme Christa Williams (First Nations Education Steering Committee), 9 avril 2003 (1650).

27 Cette idée de se servir des services de développement de la petite enfance pour orienter les gens vers un « centre polyvalent » a été présentée par Dre Jessica Ball, coordonnatrice des programmes de partenariat des Premières nations et professeure à l'école des services de garde et des soins aux jeunes de l'Université de Victoria.

provinciale dans leurs va-et-vient entre les réserves et la ville, nous recommandons donc que l'évaluation des projets pilotes menés dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain comprenne des indicateurs d'une meilleure collaboration concernant les problèmes de compétences et de ressources relatifs aux programmes et aux fonds destinés aux enfants ayant des besoins complexes, comme les enfants handicapés et les enfants souffrant de troubles émotifs ou médicaux. Nous recommandons également que cette évaluation permette de déterminer dans quelle mesure les fonds ont donné des résultats concrets et significatifs pour les familles autochtones vivant en milieu urbain.

3. **On a souligné au Sous-comité l'importance de s'assurer que les projets de collaboration conservent un caractère communautaire et visent des objectifs définis par les communautés. Nous exhortons donc le Bureau du Conseil privé à s'assurer que les partenaires de la communauté participant aux projets pilotes de la Stratégie pour les autochtones vivant en milieu urbain jouent un rôle clé dans la définition de la stratégie et des objectifs sur lesquels seront évalués ces projets pilotes.**

4. **Le Sous-comité exhorte le Bureau du Conseil privé à collaborer avec ses partenaires fédéraux de manière à adopter à l'échelle nationale les méthodes de collaboration entre les différents ministères fédéraux qui pourraient être établies dans ces divers projets pilotes.**

LES DÉFIS RELATIFS AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Lors de notre étude sur les enfants autochtones vivant en milieu urbain, on a souvent rappelé que les diverses sphères de compétence devaient collaborer entre elles et qu'il fallait tenir des consultations concernant les différentes politiques, mais on nous a également souligné les défis spécifiques qui se posent dans tout un éventail de domaines, notamment les soins de santé, la protection de l'enfance, l'éducation, la culture et les enfants handicapés.

La santé

L'an dernier, Statistique Canada a publié les résultats de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes concernant l'état de santé, les comportements ayant un effet sur la santé et la consommation de soins de santé des Autochtones vivant hors réserve et donc dans des villes et villages de tout le pays. Ces résultats montraient que les Autochtones vivant en milieu urbain étaient en moins bonne santé que le reste de la

population[28]. Or, des témoins nous ont indiqué que la santé et le bien-être des enfants sont étroitement liés à la santé et au bien-être des parents, et ils ont souligné qu'il faut concevoir des programmes globaux répondant aux besoins des parents tout en fournissant les services voulus pour favoriser le développement normal de leurs enfants.

La protection de l'enfance

Par organismes responsables de la protection de l'enfance, on entend habituellement les services sociaux de l'État qui veillent à protéger les enfants contre la négligence, les abus et l'exploitation, et à favoriser leur bien-être. Ces organismes prennent des mesures comme les programmes de prévention, et les retraits volontaires ou forcés d'enfants à risque. On nous a informés que les enfants autochtones étaient surreprésentés dans la clientèle des organismes de protection de l'enfance. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) estime que les enfants autochtones sont de quatre à six fois plus susceptibles que leurs homologues non autochtones d'être confiés aux services de protection de l'enfance. Ce qui est encore plus inquiétant, c'est que le nombre des enfants autochtones confiés aux services d'aide à l'enfance et à la famille continue d'augmenter de manière spectaculaire. Un rapport du MAINC indique que le pourcentage des enfants d'Indiens inscrits vivant dans les réserves qui étaient confiés aux services de protection de l'enfance est passé de 4 % en 1994-1995 à 6 % en 2000-2001[29].

Il est largement reconnu que nous assistons aujourd'hui aux effets intergénérationnels des interventions passées dans les familles autochtones, notamment en ce qui concerne les pensionnats et le très grand nombre d'enfants autochtones qui avaient été pris en charge par les services de protection de l'enfance au début des années 1950. Le Sous-comité a appris que tous ces événements ont entraîné une érosion de la compétence des parents, en particulier de leurs compétences fondées sur les connaissances et la culture traditionnelles. Des témoins nous ont souligné qu'il n'existe pas suffisamment de programmes de prévention pour appuyer les parents autochtones vivant en milieu urbain ou pour préparer les familles en prévision du retour des enfants; que les services spécialisés offerts aux enfants en famille d'accueil ne leur sont pas accessibles lorsque ces enfants vivent avec leurs parents biologiques; et qu'on n'offre pas assez de services aux parents qui cherchent d'eux-mêmes à obtenir de l'aide pour éviter des situations d'abus.

Frustrée du soutien financier insuffisant des services de prévention, une témoin a déclaré ce qui suit :

> *Si nous persistons à tenter de résoudre les problèmes des enfants et des jeunes Autochtones en nous contentant de leur offrir des services qui gèrent les*

---

28 Statistique Canada, *Le Quotidien*. Le 27 août 2002.

29 Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Données ministérielles de base 2001*, p. 50.

symptômes plutôt que de s'attaquer aux causes étiologiques, nous serons encore ici dans 30 ans à discuter de ces statistiques tragiques[30].

On nous a parlé de programmes de prévention qui doivent renvoyer chez elles des mères célibataires adolescentes qui sont en situation de crise parce qu'ils ne disposent pas du personnel voulu pour les aider. Des employés d'un foyer de placement familial nous ont déclaré qu'ils ne disposaient pas de suffisamment de ressources pour travailler avec les parents afin de les aider à acquérir les compétences nécessaires pour reprendre une vie normale avec leurs enfants. Nous avons appris que des enfants étaient confiés à des services de protection de l'enfance afin de pouvoir avoir accès à des services spécialisés de soutien des personnes handicapées dont le coût n'est pas remboursé dans le cas des familles biologiques. Voici d'ailleurs ce qu'un témoin travaillant dans le domaine du placement familial nous a déclaré :

Pour ce qui est du counseling, il suffit de placer un enfant dans une famille d'accueil pour qu'il bénéficie immédiatement de séances de counseling; par contre, lorsqu'un parent biologique recherche ces services ou ce financement pour que les enfants restent avec lui, il n'y a pas accès[31].

Habituellement, le gouvernement fédéral finance les services de protection de l'enfance offerts aux enfants autochtones vivant dans les réserves tandis que les gouvernements provinciaux et territoriaux financent les services offerts à l'extérieur des réserves. Au cours de la dernière décennie, les Autochtones ont progressivement pris en mains les services de protection de l'enfance offerts dans les réserves, ce qui a entraîné la création de plus d'une centaine d'organismes des Premières nations chargés de fournir des services à l'enfance et à la famille, mais ces divers organismes doivent respecter les lois fédérales et provinciales. Afin de tenter d'adapter le plus possible à la culture de la clientèle les services de protection de l'enfance, les pressions se sont faites de plus en plus fortes afin qu'on reconnaisse aux Premières nations le droit de gérer ces services.

Le Sous-comité a été heureux d'apprendre que certains de ces organismes des Premières nations chargés de fournir des services à l'enfance et à la famille sont en train de prendre en mains les services fournis en milieu urbain. Dans certaines villes, des organismes autochtones entièrement autonomes sont en voie d'être constitués. L'Initiative de protection de l'enfance qui a été prise par le Manitoba permettra bientôt à certaines familles autochtones vivant en milieu urbain d'obtenir des services d'un organisme autochtone. La province autorisera en effet un organisme de protection de l'enfance des Premières nations à fournir des services à des familles des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves, et reconnaîtra la compétence à l'échelle provinciale d'une organisation métisse de protection de l'enfance qui s'occupera de fournir des services à sa clientèle.

---

30 SCYR, *Témoignage*, Mme Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada), 26 mars 2003 (1540).

31 SCYR, *Témoignage*, Mme Claudette deWitt (Ben Calf Robe Society), 19 mars 2003 (1610).

Certains enfants autochtones doivent quitter leur réserve pour être placés en famille d'accueil. Le Sous-comité a appris que des services préventifs de développement de la petite enfance offerts dans les réserves peuvent fournir le soutien nécessaire aux familles de la réserve pour empêcher que leurs enfants ne soient placés dans des familles d'accueil :

> *Ce que nous avons constaté dans les recherches que j'effectue, c'est que certains des enfants qui ont été confiés au service de protection de l'enfance et confiés, à titre temporaire ou indéfini, à des maisons d'accueil hors réserve ont pu demeurer dans la collectivité en raison du continuum de service grâce à l'amélioration d'un modèle de développement de la petite enfance utilisé comme point central*[32].

Ainsi, la qualité des services à l'enfance et à la famille fournis dans les réserves a des répercussions sur le nombre d'enfants qui doivent quitter leur réserve pour être placés en famille d'accueil à l'extérieur de leur communauté. Plusieurs témoins ont souligné qu'il faut renforcer les mesures de prévention afin de réduire le nombre d'enfants autochtones placés en famille d'accueil. Cette observation figurait également dans le rapport final de la *L'examen mixte national de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations* menée par l'Assemblée des Premières nations, des représentants des services à l'enfance et à la famille des Premières nations et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien[33]. Comme les services à l'enfance et à la famille des Premières nations développent leurs moyens d'action, certains commençant à desservir des régions urbaines, et sont sensibles aux effets dévastateurs des bouleversements passés des familles autochtones,

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité rappelle la recommandation formulée dans *L'examen mixte national de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations* voulant que les formules de financement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour les services à l'enfance et à la famille des Premières nations soient réexaminées afin de reconnaître l'importance des services de prévention, des nouveaux programmes et des mesures les moins perturbatrices/envahissantes possibles pour les enfants à risque. Il est en outre recommandé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien cherche à obtenir des fonds afin de financer ce genre de programmes par l'entremise des crédits accordés à ces services.

---

32 SCYR, *Témoignage*, Mme Jessica Ball (Université de Victoria), 9 avril 2003 (1645).

33 Dre Rose-Alma McDonald et Dr Peter Ladd, et coll., *L'examen mixte national de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations Rapport final*. Assemblée des Premières nations/ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Juin 2000, p. 120.

L'éducation

Des services d'éducation sont offerts aux jeunes enfants autochtones vivant en milieu urbain par l'entremise du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques de Santé Canada. Le gouvernement fédéral est responsable du financement des écoles des Premières nations dans les réserves, mais environ 40 % des enfants autochtones vivant dans des réserves fréquentent des écoles provinciales situées à l'extérieur de la réserve. Le gouvernement fédéral transfert donc certains fonds à ces écoles provinciales pour offrir ces services. Les enfants autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves sont la responsabilité du réseau scolaire provincial qui ne reçoit alors aucun remboursement du gouvernement fédéral.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a établi en 2002 un Groupe de travail national sur l'éducation qui était chargé de procéder à un examen approfondi de l'éducation des Premières nations au Canada. Ce Groupe de travail a présenté son rapport intitulé *Nos enfants — Gardiens du savoir sacré*, en décembre 2002. La majorité des recommandations visaient le Programme d'éducation primaire et secondaire du MAINC, mais certains des problèmes soulevés concernaient également l'éducation des enfants autochtones vivant en milieu urbain. Ce rapport traitait notamment de la sous-représentation marquée des peuples autochtones au sein du personnel enseignant, du racisme dans les écoles, et de la marginalisation des membres des Premières nations dans le programme scolaire.

Dans les régions urbaines, on observe de grandes variations entre les diverses villes pour ce qui est de la capacité du réseau scolaire de combler les besoins des enfants autochtones. Certaines autorités ont établi des écoles autochtones ou mis en œuvre des projets visant à créer un milieu d'apprentissage plus positif pour les enfants autochtones, mais d'autres n'ont adopté aucune disposition spéciale pour leurs élèves autochtones. Il n'existe actuellement aucune directive prévoyant la prestation de services spécifiques aux Autochtones dans les écoles situées en dehors des réserves lorsqu'un grand nombre d'enfants autochtones y sont inscrits.

Le maintien de l'identité culturelle

On a, à de nombreuses reprises, souligné au Sous-comité que le maintien de l'identité culturelle des enfants autochtones vivant en milieu urbain et de leurs familles est crucial pour promouvoir l'estime de soi, en particulier dans une société où leur culture n'est pas valorisée. Plusieurs témoins ont indiqué qu'il fallait établir des programmes culturellement adaptés qui seraient appliqués par des fournisseurs de services autochtones dans des domaines comme les services à l'enfance et à la famille, l'éducation des jeunes enfants et les loisirs.

> *... très peu de ces services de prévention ciblés destinés aux enfants et aux jeunes Autochtones sont adaptés à leur réalité culturelle, et cela en dépit du nombre disproportionné d'enfants et de jeunes Autochtones qui sont pris en*

charge. Il est crucial que ces programmes soient conçus et administrés par des personnes qui comprennent les langues, les cultures et les traditions des personnes qu'ils aident[34].

Les enfants handicapés

Il y a deux fois plus de personnes handicapées au sein des peuples autochtones que dans le reste de la population canadienne. Pour les jeunes de 15 à 24 ans, cette proportion est trois fois plus élevée que pour les autres jeunes.

Certains estiment aussi que le taux de syndrome d'alcoolisme fœtal (SAF) est de trois à trente fois plus élevé chez les enfants autochtones qu'il ne l'est chez leurs équivalents non autochtones. Des témoins ont précisé au Sous-comité que le SAF n'est pas considéré comme une déficience dans toutes les sphères de compétence, ce qui empêche certains enfants atteints de cette maladie d'avoir accès aux services d'aide voulus.

Les problèmes qui affligent les enfants autochtones handicapés ont déjà été cernés dans le passé, mais ils subsistent néanmoins. Ainsi, le Groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées de 1996 a souligné que « l'absence de services à l'intention des personnes handicapées vivant dans les réserves force souvent les Autochtones à quitter leurs communautés pour obtenir l'aide voulue. Une fois à l'extérieur de la réserve, les Autochtones handicapés doivent surmonter des obstacles liés au partage des compétences pour obtenir les services et l'aide dont ils ont besoin ». Le Sous-comité a aussi appris qu'un grand nombre d'enfants autochtones handicapés sont confiés aux services de protection de la jeunesse afin de pouvoir bénéficier de l'aide qu'ils ne peuvent recevoir en demeurant avec leurs familles biologiques.

LES PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL VISANT À VENIR EN AIDE AUX ENFANTS AUTOCHTONES VIVANT EN MILIEU URBAIN

Des témoins ont louangé les programmes du gouvernement fédéral destinés à fournir des services aux enfants autochtones vivant en milieu urbain, notamment le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques, le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE), et le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP). Ils nous ont exhortés à reconnaître la valeur de ces programmes qui visent à favoriser l'éducation et le développement physique, culturel et spirituel des enfants autochtones tout au long de leur enfance.

---

[34] SCYR, *Témoignage*, Mme Cindy Blackstock (First Nations Child and Family Caring Society of Canada), 26 mars 2003 (1540)

Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques

Mis sur pied par Santé Canada en 1995, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques est un programme d'intervention précoce auprès des enfants autochtones de zero à six ans et de leurs familles. Le programme est centré sur les projets préscolaires comprenant des éléments liés à la culture et à la langue, à l'éducation, à la promotion de la santé, à la nutrition, au soutien social et à l'engagement parental. On nous a informés que ce programme ne répond qu'à une petite proportion des besoins des enfants autochtones d'âge préscolaire puisqu'il ne fournit actuellement que 3 500 places dans l'ensemble du pays. Un accroissement des crédits pour l'exercice 2003-2004 entraînera la création de 1 000 places supplémentaires, mais cette mesure demeurera largement insuffisante pour répondre à la demande dans la plupart des centres urbains de l'Ouest canadien.

Les recherches menées sur l'éducation des jeunes enfants et les soins à leur prodiguer ont démontré que la qualité des programmes est fortement liée aux salaires, à la compétence et au taux de rétention du personnel. Le Sous-comité est préoccupé par le fait que le financement du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones n'était pas indexé, ce qui a entraîné une érosion de la valeur réelle des crédits qui lui ont été consentis.

> *S'agissant des priorités à donner aux ressources financières, notre première priorité et assurément la principale de notre comité consultatif autochtone consiste à arrêter le grippage des programmes existants. Ces programmes n'ont pas connu d'augmentation depuis plusieurs années déjà. L'inflation fait qu'il leur est de plus en plus difficile de payer le loyer, de payer les services publics, de rémunérer, d'attirer et de conserver du personnel*[35].

L'effet combiné de la forte croissance de la population et des pressions inflationnistes a entraîné une lente érosion du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques. Plusieurs témoins ont louangé ce programme, mais nous sommes inquiets que ses crédits actuels ne permettent pas de répondre aux besoins. On doit se réjouir de l'augmentation récemment annoncée, mais le programme ne pourra tout de même répondre aux besoins que d'une petite proportion des enfants autochtones vivant en milieu urbain.

RECOMMANDATION 5

Compte tenu que le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques permet réellement de favoriser le développement de la prime enfance à l'aide de projets culturellement adaptés, nous recommandons que :

---

[35] SCYR, *Témoignage*, M. Gary Ledoux (Santé Canada), 29 janvier 2003 (1640).

1. **le financement du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques soit accru, en particulier dans les régions urbaines où les projets en cours comportent de longues listes d'attente;**

2. **le financement du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques soit indexé au taux d'inflation de sorte qu'on puisse offrir des services uniformes pendant toute la durée d'un projet.**

Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) et Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP)

Le Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE), dont la prestation relève des bureaux régionaux de Santé Canada, finance des groupes communautaires désireux d'établir et de fournir des services pour répondre aux besoins de développement des enfants à risque de 0 à 6 ans. De nombreuses provinces ont affecté les fonds de ce programme de manière spécifique aux enfants autochtones.

Santé Canada gère également le Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP), un programme communautaire complet venant en aide aux femmes enceintes qui se trouvent dans des situations menaçant leur santé et le développement de leurs bébés. Ce programme est conçu en particulier pour répondre aux besoins des femmes enceintes les plus susceptibles de donner naissance à des bébés de santé déficiente, notamment les femmes autochtones.

Les représentants d'organisations financées par l'entremise de ces programmes nous ont précisé qu'ils étaient incapables de répondre à la demande. Compte tenu de l'importance que revêtent les premières années de vie pour la santé et le bien-être futurs des enfants, il est particulièrement préoccupant qu'on ne puisse fournir le soutien voulu aux jeunes enfants et à leurs familles. Par conséquent :

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons d'accroître les fonds consacrés au Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) et au Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP), en particulier dans les régions urbaines comptant une forte proportion d'Autochtones.

Les lacunes dans les services destinés aux enfants de 6 à 12 ans

On s'entend généralement pour affirmer que c'est entre 6 et 12 ans que les enfants commencent à établir des relations sociales à l'extérieur de l'unité familiale. Par conséquent, il est important de fournir aux enfants de ce groupe d'âge les ressources nécessaires pour participer à des activités récréatives positives à l'extérieur du foyer.

Plusieurs témoins ont souligné qu'il n'existait aucun programme de financement national pour combler les besoins des enfants autochtones de 6 à 12 ans en matière d'activités récréatives. On a plusieurs fois mentionné le Little Beavers Program, un programme qui a remporté énormément de succès auprès de ce groupe d'âge et qui était géré par le gouvernement de l'Ontario jusqu'au milieu des années 1990. Ce programme visait à combler les besoins spéciaux des enfants autochtones vivant en milieu urbain en reconnaissant le fait que cette clientèle avait tendance à ne pas participer aux programmes réguliers comme ceux des scouts ou des guides. Ce programme avait été conçu et a été modifié au fil des ans afin d'offrir un programme culturellement adapté de développement et d'orientation des enfants de 5 à 16 ans. Des témoins ont souligné l'importance que ce programme avait revêtu pour éveiller le leadership au sein des jeunes Autochtones vivant en milieu urbain et ont décrit de manière éloquente les différences notables observées dans le dynamisme des jeunes qui ont grandi sans cette forme d'aide.

> *Les programmes Bon départ, PACE et PCNP visent les 0 à 6 ans*[36]*. Les centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones s'adressent quant à eux aux jeunes de 13 à 24 ans. Aucun de nos centres d'amitié situés en région urbaine n'offre des programmes destinés aux 6 à 12 ans. Le programme Little Beavers était un programme de prévention qui contribuait à garder les enfants hors de la rue. Il leur enseignait comment se tenir loin de ce qui allait interrompre leur vie, comme les drogues et l'alcool. Maintenant, il n'existe plus aucun programme s'adressant aux 6 à 12 ans dans nos centres d'amitié. C'est un véritable problème*[37].

L'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones est un projet quinquennal financé par l'entremise du ministère du Patrimoine canadien afin d'offrir aux jeunes Autochtones des projets et activités qui sont culturellement adaptés et fondés sur les collectivités autochtones. Cette initiative vise à soutenir les jeunes Autochtones de 15 à 25 ans qui souhaitent améliorer leurs perspectives économiques, sociales et personnelles. Des témoins nous ont indiqué que ce programme avait eu d'excellents résultats. Nous aimerions nous assurer que les avantages des programmes culturels et récréatifs soient étendus aux enfants se trouvant à un âge les plaçant entre les programmes préscolaires et l'Initiative concernant les centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones.

RECOMMANDATION 7

Reconnaissant l'importance de la phase intermédiaire de l'enfance (de 6 à 12 ans) et les lacunes qui existent dans les programmes destinés aux enfants autochtones de ce groupe d'âge qui vivent en milieu urbain, nous recommandons que le ministère du Patrimoine canadien

---

[36] Veuillez noter que les programmes financés dans le cadre du PACE au Manitoba et au Québec ont élargi les critères d'admissibilité, grâce à un protocole d'entente, de manière à inclure les services offerts aux enfants âgés de 6 à 12 ans.

[37] SCYR, *Témoignage*, M. Rick Lobzun (Ontario Federation of Indian Friendship Centres, Association nationale des centres d'amitié), 5 février 2003 (1545).

mette sur pied un programme destiné aux enfants autochtones de 6 à 12 ans vivant en milieu urbain. Il devrait s'agir d'un programme assurant la continuité des programmes destinés à la première enfance et fournissant des services d'orientation et de développement culturellement adaptés qui donnent aux enfants l'occasion de faire des expériences leur permettant de développer une forte personnalité, d'acquérir un sentiment d'accomplissement et de respect, et d'apprécier le patrimoine et les valeurs autochtones. Ce programme pourrait s'inspirer de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour les jeunes Autochtones du ministère du Patrimoine canadien, qui a été un succès.

Initiative sur le syndrome d'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcool sur le fœtus (SAF/EAF)

Des études préliminaires indiquent que les taux de SAF/EAF observés dans certaines communautés autochtones pourraient être beaucoup plus élevés que dans le reste de la population. L'Initiative sur le syndrome d'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcool sur le fœtus (SAF/EAF) cherche à prévenir le SAF/EAF et à réduire ses effets dévastateurs sur les enfants, les familles et les communautés. Pour ce faire, on cherche à développer des programmes de prévention et d'intervention précoce, à améliorer la formation des fournisseurs de services, à développer des outils de dépistage pratiques et à améliorer le soutien que les parents et soignants fournissent aux familles aux prises avec le SAF/EAF.

Des témoins se sont inquiétés que la récente augmentation des fonds consacrés à cette initiative ne permette pas de mettre de côté des crédits pour les fournisseurs de services aux Autochtones vivant en milieu urbain, ce qui force les fournisseurs de services à concurrencer les programmes destinés à la population en général en vue de l'obtention des crédits. Cette situation fait de nouveau ressortir l'importance de tenir compte de la pertinence culturelle des programmes destinés aux enfants de la population générale, en particulier lorsqu'il existe des disparités entre les indicateurs de bien-être des enfants.

CHAMPS DE COMPÉTENCE

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande que toutes les mesures visées par ce rapport tiennent compte des champs de compétence directs des provinces, dans le but de respecter diverses ententes conclues entre les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi que pour assurer qu'il y ait négociation sur toute mesure future, tel le regroupement des services à l'enfance dans les garderies ou les écoles ou toute négociation concernant les municipalités, prévue par le gouvernement fédéral.

Il est important que le gouvernement fédéral respecte toute entente déjà conclue avec certaines provinces et qu'il obtienne la coopération et l'approbation des provinces, par l'entremise d'ententes bilatérales ou autres, pour toute mesure future qui toucherait une compétence directe des provinces.

Le Sous-comité souligne que toutes les mesures visées par ce rapport se doivent d'être appliquées par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le respect de l'Accord sur l'union sociale conclu le 4 février 1999, sauf dans le cas du Québec, puisqu'il n'est pas signataire de cet accord.

CONCLUSION

Globalement, les témoins se sont déclarés très satisfaits des programmes du gouvernement fédéral destinés aux enfants autochtones vivant en milieu urbain. Les principaux défis que nous devons maintenant relever concernent la pertinence de ces programmes, l'élimination des cloisons entre les ministères et les paliers de gouvernement, et l'acceptation de l'idée que les enfants autochtones vivant en milieu urbain requièrent des programmes tenant compte de leurs réalités socioéconomiques et culturelles.

Le Sous-comité est encouragé par l'espoir, la force et le dévouement manifestés par les communautés autochtones en milieu urbain qui travaillent de manière innovatrice à assurer un avenir meilleur à leurs enfants. Nous reconnaissons qu'il est important que le gouvernement fédéral prenne l'initiative d'établir un climat propice au développement de programmes autochtones destinés aux enfants et familles vivant en milieu urbain et ce, tant sur le plan politique qu'administratif. Les recommandations formulées dans le présent rapport sont fondées sur cette prémisse. Nous aimerions accorder le mot de la fin au chef national de l'Assemblée des Premières nations qui nous a déclaré ce qui suit :

> *Notre population est jeune et croissante. Nos enfants représentent la main-d'œuvre de demain, les dirigeants de demain, les entrepreneurs, les innovateurs et les capitaines d'industrie. L'avenir du Canada passe par le bien-être de nos enfants. Nous ne pouvons les laisser englués dans une toile que nous avons nous-mêmes tissée et que nous laissons se perpétuer. Le bien-être de nos enfants, de leurs enfants, et l'avenir du Canada en dépendent* [36].

---

[36] SCYR, *Témoignage*, chef Matthew Coon Come (chef national, Assemblée des Premières nations), 12 février 2003 (1525).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Prenant appui sur l'actuelle Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et reconnaissant l'engagement du gouvernement fédéral envers les enfants autochtones, le Sous-comité recommande que :

1. **le gouvernement fédéral confie à l'un de ses ministères la responsabilité de la coordination des politiques de tous les ministères fédéraux offrant des programmes aux Autochtones (à l'intérieur et à l'extérieur des réserves) afin de mieux collaborer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, et au besoin les municipalités[1];**

2. **les organisations autochtones, à caractère politique et représentant les fournisseurs de services aux Autochtones, soient invitées à participer de manière proactive à une telle initiative;**

3. **cette initiative ait pour objet la création d'un cadre intégré pour les politiques et programmes fédéraux visant le développement des jeunes enfants autochtones, qu'ils vivent à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves, et ce, de la période prénatale jusqu'à l'âge de douze ans.**

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que tous les ministères du gouvernement fédéral offrant des programmes aux familles et aux enfants autochtones vivant en milieu urbain veillent à ce que les prestataires de services aux Autochtones soient consultés à propos de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des programmes.

RECOMMANDATION 3

Nous recommandons que des mesures soient prises afin d'élaborer un projet pilote sur les services offerts aux enfants dans le cadre des projets pilotes de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain.

---

[1] Le Sous-comité reconnaît que les municipalités relèvent des provinces et choisit donc de ne pas préciser quand il faudrait collaborer avec celles-ci concernant les programmes intergouvernementaux destinés aux Autochtones vivant en milieu urbain.

1. Comme nous reconnaissons que ces projets pilotes doivent être déterminés par la communauté, nous exhortons le Bureau du Conseil privé à inviter des représentants des services aux enfants aux rencontres préliminaires dans les villes où ces projets pilotes n'ont pas encore été définis. Ces services comprennent entre autres les services à l'enfance et à la famille, les services de développement de la petite enfance et les écoles.

2. Comme nous reconnaissons que de nombreux parents autochtones en milieu urbain éprouvent de la difficulté à gérer les différences entre les domaines de compétence fédérale et provinciale dans leurs va-et-vient entre les réserves et la ville, nous recommandons donc que l'évaluation des projets pilotes menés dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain comprenne des indicateurs d'une meilleure collaboration concernant les problèmes de compétences et de ressources relatifs aux programmes et aux fonds destinés aux enfants ayant des besoins complexes, comme les enfants handicapés et les enfants souffrant de troubles émotifs ou médicaux. Nous recommandons également que cette évaluation permette de déterminer dans quelle mesure les fonds ont donné des résultats concrets et significatifs pour les familles autochtones vivant en milieu urbain.

3. On a souligné au Sous-comité l'importance de s'assurer que les projets de collaboration conservent un caractère communautaire et visent des objectifs définis par les communautés. Nous exhortons donc le Bureau du Conseil privé à s'assurer que les partenaires de la communauté participant aux projets pilotes de la Stratégie pour les autochtones vivant en milieu urbain jouent un rôle clé dans la définition de la stratégie et des objectifs sur lesquels seront évalués ces projets pilotes.

4. Le Sous-comité exhorte le Bureau du Conseil privé à collaborer avec ses partenaires fédéraux de manière à adopter à l'échelle nationale les méthodes de collaboration entre les différents ministères fédéraux qui pourraient être établies dans ces divers projets pilotes.

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité rappelle la recommandation formulée dans *L'examen mixte national de la politique sur les services à l'enfance et à la famille des Premières nations* voulant que les formules de financement du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour les

services à l'enfance et à la famille des Premières nations soient réexaminées afin de reconnaître l'importance des services de prévention, des nouveaux programmes et des mesures les moins perturbatrices/envahissantes possibles pour les enfants à risque. Il est en outre recommandé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien cherche à obtenir des fonds afin de financer ce genre de programmes par l'entremise des crédits accordés à ces services.

RECOMMANDATION 5

Compte tenu que le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques permet réellement de favoriser le développement de la prime enfance à l'aide de projets culturellement adaptés, nous recommandons que :

1. le financement du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques soit accru, en particulier dans les régions urbaines où les projets en cours comportent de longues listes d'attente;

2. le financement du Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les collectivités urbaines et nordiques soit indexé au taux d'inflation de sorte qu'on puisse offrir des services uniformes pendant toute la durée d'un projet.

RECOMMANDATION 6

Nous recommandons d'accroître les fonds consacrés au Programme d'action communautaire pour les enfants (PACE) et au Programme canadien de nutrition prénatale (PCNP), en particulier dans les régions urbaines comptant une forte proportion d'Autochtones.

RECOMMANDATION 7

Reconnaissant l'importance de la phase intermédiaire de l'enfance (de 6 à 12 ans) et les lacunes qui existent dans les programmes destinés aux enfants autochtones de ce groupe d'âge qui vivent en milieu urbain, nous recommandons que le ministère du Patrimoine canadien mette sur pied un programme destiné aux enfants autochtones de 6 à 12 ans vivant en milieu urbain. Il devrait s'agir d'un programme assurant la continuité des programmes destinés à la première enfance et fournissant des services d'orientation et de développement culturellement adaptés qui donnent aux enfants l'occasion de faire des expériences leur permettant de développer une forte personnalité, d'acquérir un sentiment d'accomplissement et de respect, et d'apprécier le patrimoine et les valeurs autochtones. Ce programme pourrait s'inspirer de l'Initiative des centres urbains polyvalents pour

les jeunes Autochtones du ministère du Patrimoine canadien, qui a été un succès.

RECOMMANDATION 8

Le Sous-comité recommande que toutes les mesures visées par ce rapport tiennent compte des champs de compétence directs des provinces, dans le but de respecter diverses ententes conclues entre les provinces et le gouvernement fédéral, ainsi que pour assurer qu'il y ait négociation sur toute mesure future, tel le regroupement des services à l'enfance dans les garderies ou les écoles ou toute négociation concernant les municipalités, prévue par le gouvernement fédéral.

Il est important que le gouvernement fédéral respecte toute entente déjà conclue avec certaines provinces et qu'il obtienne la coopération et l'approbation des provinces, par l'entremise d'ententes bilatérales ou autres, pour toute mesure future qui toucherait une compétence directe des provinces.

Le Sous-comité souligne que toutes les mesures visées par ce rapport se doivent d'être appliquées par les gouvernements fédéral et provinciaux dans le respect de l'Accord sur l'union sociale conclu le 4 février 1999, sauf dans le cas du Québec, puisqu'il n'est pas signataire de cet accord.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère de la Santé	29/01/2003	4
Richard Budgell, gestionnaire, Division de l'enfance et de la jeunesse autochtones, Centre de développement de la santé humaine, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique		
Suzette Jeannotte, coordonnatrice de programme, Unité enfants, région du Québec, Direction générale de la santé de la population et de la santé publique		
Gary Ledoux, directeur régional, Région du Manitoba et de Saskatchewan, Directions générale de la santé de la population et de la santé publique		
Kelly Stone, directrice, Division de l'enfant et de l'adolescence, Direction de la santé de la population et de la santé publique		
Statistique Canada		
Doug Norris, directeur général, Statistiques démographiques et du recensement		
Association nationale des centres d'amitié	05/02/2003	5
Rick Lobzun, président		
Judith Moses, directrice exécutive		
Congrès des peuples autochtones		
Deborah Wright, consultante		
Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec inc.		
Jocelyne Gros-Louis, directrice générale et secrétaire-trésorière		
Assemblée des Premières nations	12/02/2003	6
Matthew Coon Come, chef national		
« Canada West Foundation »		
Calvin Hanselmann, analyste principal de la politique		
Pauktuutit (Association des femmes inuit)		
Veronica Dewar, présidente		
Ralliement national des Métis		
Audrey Poitras, présidente par intérim et porte-parole nationale		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Bureau du Conseil privé	19/02/2003	7
Allan MacDonald, directeur		
Ministère de la Santé		
Kelly Stone, directrice, direction interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits		
Ministère du Développement des ressources humaines		
L'hon. Ethel Blondin-Andrew, secrétaire d'État (Enfance et Jeunesse)		
Aron Spector, analyste principal, Groupe de politique stratétique		
À titre individuel		
L'hon. Ralph Goodale, ministre interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits		
« Ma Mawi Wi Chi Itata Centre Inc. »	26/02/2003	8
Josie Hill, directrice exécutive		
Diane Redsky, directrice de programmes		
« Odawa Native Friendship Centre »		
Jaime Koebel, membre de la Commission		
Clifford Summers, directeur exécutif		
« Vancouver Native Health Society »		
Lou Demerais, directeur exécutif		
« Ben Calf Robe Society »	19/03/2003	9
Claudette DeWitt, responsable du programme		
Susanne Gudmundson, coordonnatrice de programmes		
Conseil canadien de développement social		
John Anderson, vice-président		
« BC Federation of Aboriginal Foster Parents »	26/03/2003	10
Leslie Nelson, coordonnateur communautaire		
« First Nations Child and Family Caring Society of Canada »		
Cindy Blackstock, directrice exécutive		
« Mother Bear Consulting »		
Virginia Blackplume, directrice administrative adjointe		
« BC Aboriginal Network on Disability Society »	02/04/2003	11
Robert Harry, directeur exécutif		
June Wylie, directrice exécutive adjointe		
Université de Victoria		
Michael Prince, professeur titulaire de la chaire Lansdowne en		

Associations et particuliers	Date	Réunion
politique sociale		
« Amiskwaciy Academy »	09/04/2003	12
Phyllis Cardinal, directrice		
"First Nations Education Steering Committee »		
Christa Williams, directrice exécutive		
Université de Victoria		
Jessica Ball, coordonnatrice		
Alan Pence, directeur		
« Marymound North »	30/04/2003	13
Kelly Ostrowski, directrice		
« Rainbow Youth Centre »		
Nadine Egler-Wiome, cofacilitatrice		
Kim Wolbaum, coordonnatrice		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières nations du Canada

« Native Child and Family Services of Toronto »

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire du procès-verbal pertinent du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées (*réunion n° 36 comprenant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Judi Longfield, députée

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 11 juin 2003
(*Séance n° 36*)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15 h 23, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Judi Longfield, (*président*).

Membres du Comité présents : Eugène Bellemare, John Finlay, Monique Guay, Ovid Jackson, Judi Longfield, Gurbax Malhi, Larry McCormick, Raymond Simard, Monte Solberg et Larry Spencer.

Membres substitut présents : John Godfrey pour Diane St-Jacques, Reed Elley pour Jim Gouk et Sébastien Gagnon pour Suzanne Tremblay.

Autre membre présent : Wendy Lill.

Aussi présent : *De la Bibliothèque du Parlement* : Chantal Collin, Kevin Kerr, William Young et Julie Cool, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'examen de son ébauche de rapport sur l'alphabétisation.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport final sur « Bâtir un avenir meilleur aux enfants autochtones vivant en milieu urbain » soit adopté comme étant le quatrième rapport du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 350 copies de ce rapport en format bilingue.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article du Règlement 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport final sur « À l'écoute des canadiens: une première vision de l'avenir du programme de prestations d'invalidité du régime de pensions du Canada » soit adopté comme étant le cinquième rapport du comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Il est convenu, — Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements

jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 copies de ce rapport en format bilingue.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article du Règlement 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent cinquante (150) jours suivant sa présentation.

Il est convenu, — Qu'une lettre de recommandation soit envoyée à la ministre Stewart concernant le budget des dépenses.

Il est convenu, — Que le communiqué de presse tel qu'amendé concernant le rapport sur l'alphabétisation soit adopté.

À 15 h 45, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Danielle Belisle